

Evaluación Ambiental y Social
Estratégica
y
Marco de Gestión Ambiental y Social

Programa para la Adopción e Implementación de un Catastro
Multipropósito Rural-Urbano

Agosto, 2019

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	6
1. EL PROGRAMA.....	7
1.1. ANTECEDENTES.....	7
1.2. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROGRAMA.....	9
1.3. PROCEDIMIENTOS DEL CM Y POSPR.....	11
1.3.1. OPERACIÓN CATASTRAL MULTIPROPÓSITO.....	11
1.3.2. FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS POSPR.....	12
2. ANÁLISIS Y MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL.....	16
2.1. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL PROGRAMA.....	17
2.1.1. MARCO DE SOCIALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.....	17
2.1.2. PLAN DE COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y MANEJO DE CONFLICTOS 20	
2.1.2.1. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL.....	20
2.1.2.2. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD.....	22
2.1.2.3. DIVULGACIÓN Y SOCIALIZACIÓN.....	24
2.1.3. TRATAMIENTO DIFERENCIAL.....	25
2.1.4. MANEJO DE CONFLICTOS.....	28
2.2. ESTRATEGIA DE GÉNERO.....	29
2.2.1. MUJERES Y TIERRA EN COLOMBIA.....	29
2.2.2. MEDIDAS PARA SALVAGUARDAR EL DERECHO DE LAS MUJERES A LA TIERRA.....	31
2.3. ESTRATEGIA PARA GRUPOS ÉTNICOS.....	34
2.3.1. SITUACIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS.....	34
2.3.1.1. DERECHOS TERRITORIALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS.....	34
2.3.1.2. TENENCIA DE LA TIERRA Y TERRITORIO.....	35
2.3.1.3. AUTONOMÍA.....	38
2.3.1.4. IMPACTO DEL CONFLICTO ARMADO.....	43
2.3.1.5. PUEBLOS INDÍGENAS NO CONTACTADOS.....	44
2.3.2. PLAN DE GRUPOS ÉTNICOS.....	45
2.4. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.....	50
2.4.1. ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL (AEIA).....	50
2.4.2. PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LAS AEIA.....	52
2.4.2.1. EL CASO DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES.....	53
2.4.2.2. EL CASO DE LOS PÁRAMOS Y LOS COMPLEJOS DE PÁRAMOS.....	55
2.4.3. POTENCIALES IMPACTOS AMBIENTALES.....	56
2.4.4. ÁREAS CON AMENAZAS POR DESASTRES NATURALES.....	57

2.4.5.	MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN AMBIENTAL	58
3.	SOCIALIZACIONES DURANTE LA PREPARACIÓN DEL PROGRAMA	61
3.1.	ENERO-ABRIL 2017: SOCIALIZACIÓN CON ACTORES CLAVE	61
3.2.	MARZO- NOVIEMBRE 2017: SOCIALIZACIÓN CON GRUPOS ÉTNICOS	61
3.3.	AGOSTO-OCTUBRE 2017: SOCIALIZACIONES ADICIONALES.....	63
3.4.	AGOSTO 2019: SOCIALIZACIÓN CON PARTES INTERESADAS CLAVE	63
4.	BIBLIOGRAFÍA	65
	ANEXO 1. POLÍTICAS DE SALVAGUARDIAS DEL BID.....	73
	ANEXO 2. ESTRATEGIA DE RELACIONAMIENTO CON GRUPOS ÉTNICOS.....	77
	ANEXO 3. CONDICIONES DE SEGURIDAD	89
	ANEXO 4. PROTOCOLIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA CON LOS PUEBLOS ÉTNICOS.....	91

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acuerdo Final	Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.
AEIA	Áreas de Especial Importancia Ambiental
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIT	Confederación Indígena Tayrona
CM	Catastro Multipropósito
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRR	Derechos, Restricciones y Responsabilidades
ETyA	Entidades Territoriales y Esquemas asociados
EIA	Evaluaciones de impacto ambiental
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
GM	Gobierno Municipal
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IDE-AT	Infraestructura de Datos Espaciales para la Administración de Tierras
LADM	Modelo del Dominio para la Gestión del Territorio (por sus siglas en inglés)
LADMCOL	Propuesta de modelo de datos para la administración de tierras en Colombia
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MPC	Mesa Permanente de Concertación
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPTP	Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social
REEA	Registro Único de Ecosistemas y de Áreas Ambientales
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento

RRI	Reforma Rural Integral
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
RUAEIA	Registro Único de Áreas de Especial Importancia Ambiental
SAT	Sistemas de Administración de Tierras
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNC	Sistema Nacional Catastral
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPNN	Sistema de Parques Naturales Nacionales
UPRA	Unidad de Planificación, Adecuación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarias
URT	Unidad de Restitución de Tierras

INTRODUCCIÓN

El presente documento presenta el Análisis Ambiental y Social Estratégico y el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) del Programa para la Adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano (en adelante el Programa). El MGAS establece los principios, normas, guías y procedimientos para la gestión ambiental y social del Programa, identifica los impactos potenciales o riesgos asociados a su implementación y contiene la propuesta de medidas para reducir, mitigar y/o compensar los impactos negativos y potenciar los positivos. El MGAS es un instrumento dinámico que deberá ser adaptado a lo largo de la vida del Programa de acuerdo con los requerimientos que surjan durante la implementación, de modo tal que se asegure un mejoramiento continuo de la gestión ambiental y social.

Cada entidad ejecutora, IGAC, SNR, ANT y DNP, velará por el cumplimiento del MGAS en el marco de sus competencias y de acuerdo con el alcance de las actividades que ejecuten, en particular el IGAC y la ANT que son las entidades que trabajan directamente en territorio.

1. EL PROGRAMA

1.1. ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” estableció en el artículo 104 que “se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.” Este compromiso es ratificado por el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, vigente para el cuatrienio 2018-2022, que establece además que el catastro es un servicio público.

Para su implementación, el Consejo de Política Económica y Social ha formulado dos documentos de política: Conpes 3859 de junio de 2016 y Conpes 3958 de marzo de 2019, los cuales contemplan cambios estructurales en los aspectos metodológicos, técnicos, institucionales, tecnológicos y operativos del modelo catastral. De acuerdo con el CONPES 3859, el catastro multipropósito (CM) excede los fines fiscales o tributarios, propios del catastro tradicional, en dos aspectos: (i) brindar seguridad jurídica por medio de la inscripción o representación de los intereses sobre la tierra, relacionados con su ocupación, valor, uso y urbanización; y (ii) apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental, mediante la integración de información sobre derechos, restricciones y responsabilidades. El uso de un sistema multipropósito incluye el avalúo de los predios identificados e individualizados; la información completa sobre la situación legal de los predios, armonizando la información con registro; la identificación de las diferentes formas o relaciones de tenencia de la tierra; y la integración e interoperabilidad con los demás sistemas de información de tierras, para conocer la información completa de los predios. Esto se realiza a través del procedimiento del barrido predial masivo, recorriendo el territorio predio a predio, en los que se recolecta información y facilita la resolución de conflictos de linderos y áreas en terreno por mutuo acuerdo, particularmente en las zonas rurales.

El Conpes 3958 “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro Multipropósito” desarrolla la visión del catastro como servicio público, orientado a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información de los bienes inmuebles públicos y privados. Establece cinco objetivos específicos para la implementación de la política: i) definir un modelo de gobernanza institucional moderna y eficiente para la implementación del catastro, que incentive el fortalecimiento de capacidades en las entidades ejecutoras de la política (IGAC, ANT y SNR); ii) suministrar de manera oportuna los insumos necesarios para realizar el levantamiento catastral de manera costo-efectiva; iii) integrar la información catastral al diseño e implementación de políticas públicas y a la gestión del territorio; iv) establecer mecanismos de sostenibilidad que generen los recursos necesarios para realizar la gestión catastral, garantizando que la información se mantenga actualizada (uso de regalías, líneas de crédito, otros) y; v) establecer la ruta de ejecución para la implementación del catastro multipropósito en la totalidad del país con estrategias diferenciadas según tipos de territorio.

La situación del inventario catastral a 1 de enero de 2019 es de un 66,00 % del territorio nacional con información desactualizada, el 28,32 % sin formación catastral y solo el 5,68 % del territorio nacional con información actualizada (IGAC, 2019). A este respecto, el CONPES 3958 plantea un plan de acción a 7 años que propone pasar del actual 5,68 % del área del territorio nacional

con información catastral actualizada, al 60 % en 2022 y posteriormente al 100 % de cobertura en 2025. Los primeros 650 municipios incluirán los 170 municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, 185 con presencia de Grupos Étnicos y 108 con algún ecosistema ambiental estratégico.

En este contexto, el catastro multipropósito se presenta como una oportunidad para resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra que han aquejado a la sociedad colombiana por décadas. Es, en esa medida, una herramienta insustituible de planificación e información para promover el adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio, la restitución y formalización de los derechos de propiedad, y el manejo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos¹.

Así, en el punto 1.1.9 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera quedó establecido el siguiente compromiso:

“Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha:

- Un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En desarrollo de los principios de Priorización y de Bienestar y Buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo que acuerden el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este sistema tendrá información desagregada por sexo/género y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios en manos de mujeres, su relación con la tierra y las formas de titulación.
- Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastro rural.
- La garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información. En todo caso, los asuntos de orden catastral, que tengan que ver con las comunidades rurales, contarán con la participación de sus integrantes.
- En ningún caso lo aquí acordado afectará los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales.
- Un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de la actualización catastral y dentro del marco de su autonomía.
- La adecuación de una normatividad para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia social.
- Incentivos a los municipios incluyendo, cuando sea necesario, transferencias a las finanzas municipales, para que adopten exenciones al impuesto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.

¹ Conpes 3859 de 2016.

- Los propósitos de la formación y actualización integral del catastro, como del registro de inmuebles rurales, además de obtener el mejoramiento sostenible de la información y de los procesos catastrales, apuntarán a dar seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.”²

La actualización catastral en los territorios de grupos étnicos tendrá como objetivo contar con información predial más precisa, levantada en concertación con sus autoridades propias. El uso de esta información deberá contribuir al fortalecimiento de su autodeterminación, para preservar el ordenamiento natural y proveer insumos para el ordenamiento territorial propio, la seguridad jurídica de sus territorios y la protección de su integridad física y cultural.

A partir de estas lecciones aprendidas, el Gobierno Nacional está preparando un Programa para la Adopción e Implementación Catastral Multipropósito Rural-Urbano, que incluye procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales y tecnológicas y la implementación territorial del catastro multipropósito en articulación con el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) en una serie de municipios seleccionados. La implementación del Programa estará a cargo de cuatro co-ejecutores: el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)³.

1.2. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROGRAMA

El objetivo general de esta operación es mejorar la gestión de tierras en Colombia a través de la implementación de un sistema catastral multipropósito que incluya el fortalecimiento institucional y tecnológico de las entidades responsables, para así aumentar la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad, fortalecer la gestión fiscal, y lograr un ordenamiento territorial más efectivo. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la eficiencia de las entidades del orden nacional que conforman el sistema de administración de tierras (ANT, IGAC, SNR y DNP) mediante el fortalecimiento de su capacidad institucional; (ii) aumentar la eficiencia del sistema nacional catastral a través de su modernización y el fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) para la administración de tierras; y (iii) aumentar la eficacia del Estado en el aprovechamiento de la información catastral mediante la implementación del CM en las entidades territoriales participantes del programa. Consta de tres componentes:

Componente 1. Fortalecimiento institucional. Con el fin de fortalecer la capacidad institucional de las entidades que hacen parte del sistema de administración de tierras a nivel nacional se financiarán las siguientes actividades: (i) estudio para el establecimiento de la cadena de valor pública del sistema de administración de tierras y apoyo a la implementación de sus recomendaciones. La cadena de valor público permitirá mejorar los insumos, procesos y productos necesarios para implementar el CM reduciendo la duplicidad de tareas entre las entidades nacionales involucradas; (ii) diseño de plan de fortalecimiento y organización del

² Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc-EP. Noviembre, 2016

³ El Programa está respaldado por el documento CONPES 3951 “Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”

recurso humano experto en CM; y (iii) diseño de una estrategia de intervención para el fortalecimiento de los GM en el uso de la información del CM.

Componente II. Fortalecimiento tecnológico. Con el fin de contar con un sistema de información para el CM y desarrollar e implementar la Infraestructura de Datos espaciales (IDE-AT) se financiarán las siguientes actividades: (i) modernización del Sistema Nacional Catastral (SNC) adoptando el enfoque de CM y asegurando su interoperabilidad con los otros sistemas de información de las entidades involucradas; y (ii) apoyo a la conceptualización, desarrollo e implementación de la IDE-AT para su uso por entidades nacionales y GM participantes en el programa.

Componente III. Implementación territorial del catastro multipropósito y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos municipales (GM) priorizados. El objetivo del componente es implementar el CM en los municipios participantes, fortaleciendo sus capacidades institucionales para que hagan un adecuado uso de la información generada. Para lograr dicho objetivo, bajo este componente se financiarán las siguientes actividades: (i) elaboración de insumos cartográficos y geodésicos para el CM en los municipios participantes; (ii) levantamiento de información predial urbana y rural del CM actualizada y dispuesta en las bases de datos municipales; (iii) validación de la calidad de la información del CM en municipios participantes; (iv) formulación y/o actualización de POSPR, incluyendo el enfoque de género, en municipios priorizados; (v) formalización o adjudicación de predios rurales aplicando procedimientos que incorporan la comunicación y participación institucional, social y comunitaria con perspectiva de género conforme lo establecido en los POSPR; (vi) validación de la calidad de los procesos de formulación o implementación de los POSPR; (vii) depuración de la información registral en los municipios priorizados en la etapa preparatoria y la realizada con base en los datos generados en el levantamiento catastral multipropósito; (viii) asistencia técnica y capacitación a los GM sobre el levantamiento, uso y mantenimiento del CM; y (ix) el fortalecimiento de las capacidades institucionales en gestión fiscal, ordenamiento territorial y tecnologías de la información para GM participantes.

El barrido catastral permitirá obtener información física (linderos, área y forma), legal (relaciones de tenencia) y económica (avalúos) de los predios. Los datos se consolidarán en bases digitales estándar LADM-COL y se hará control social mediante exposiciones públicas de resultados en donde se propenderá la participación de la comunidad, terceros interesados y autoridades involucradas.

En el ámbito de implementación de los POSPR el programa financiará la solución de los casos cuya resolución por la vía administrativa recae en el ámbito de competencias directas de la ANT y se trate de habitantes que se encuentren en ocupación o posesión de la tierra y cumplan los requisitos de ley (Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017). Para los demás casos, se hará seguimiento ante las instancias de resolución pertinentes.

Para efectos de determinar el número de mujeres con derechos de propiedad, el formulario único que será empleado en los procesos de actualización catastral multipropósito, incorporará como variable la captura del sexo, de forma complementaria y para las zonas focalizadas en los términos del Decreto Ley 902 de 2017, el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) social de la propiedad para ingreso al RESO, incorporará dicha variable, además de ser

complementada con la orientación sexual. Así mismo, en la puesta en marcha de las estrategias de capacitación a operadores catastrales, comunicación y participación se incluirá como parte de los contenidos, aspectos relacionados con género.

Al momento de la preparación de este análisis todavía no han sido definidos los municipios en los que se focalizará el Componente III. Estos serán seleccionados por el Comité Directivo del Crédito según criterios de: (i) necesidad: municipios con planes de ordenamiento territorial desactualizados, insumos cartográficos insuficientes, baja capacidad para gestionar el riesgo de desastres, y alta informalidad; (ii) oportunidad: municipios que pertenecen a una región funcional de estabilización, es decir que contenga por lo menos un municipio con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o pertenecientes a las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC); y (iii) equidad: municipios con menor capacidad fiscal o de financiación de su propia gestión catastral.

El CONPES 3951 estableció que de la totalidad de los municipios objeto de actualización catastral en el marco del Programa, un 50% corresponderá a municipios PDET, es decir municipios priorizados para implementar la política de estabilización por haber tenido una alta incidencia del conflicto armado, baja presencia del estado y la existencia de cultivos ilícitos en su territorio. En este punto, resulta importante coordinar con la ART procurando de esta forma la continuidad a la estrategia del gobierno para los territorios más afectados por el conflicto. Debido a que existe el riesgo de que estas condiciones puedan volver a afectarlos, se deberá mantener un constante monitoreo de las condiciones de seguridad para garantizar que no exista peligro para la vida de las personas que integrarán los equipos operativos, que no se corra el riesgo de formalizar tierras a despojadores o atizar conflictos entre grupos de la población. El Anexo 3 incluye aspectos básicos de seguridad que deberán ser considerados en el momento de la implementación.

1.3. PROCEDIMIENTOS DEL CM Y POSPR

El Programa se ejecutará en zonas geográficas focalizadas, preferiblemente grupos de municipios que serán cubiertos en su totalidad y que conformen una misma región funcional. Se tendrán dos posibles formas de intervención en el territorio, una en la cual solo se adoptará e implementará el CM y otra donde se implementarán integralmente los POSPR y el CM de acuerdo a sus competencias misionales la primera es función del IGAC y la segunda de manera conjunta del IGAC y ANT.

1.3.1. OPERACIÓN CATASTRAL MULTIPROPÓSITO

El esquema general de operación para catastro multipropósito corresponde al conjunto de actividades a desarrollar para la ejecución del barrido predial masivo, el cual contempla las siguientes etapas secuenciales para la gestión catastral en el territorio:

- La fase de **alistamiento** que comprende la generación de una caracterización del territorio a intervenir y el diseño particular de modelo de operación para la intervención en campo, que se acompaña con la ejecución de todas las actividades logísticas necesarias.
- La fase transversal del **proceso participativo** durante la ejecución del proyecto en el territorio, que contempla 4 niveles en los que se involucran actores institucionales,

gremios y especialmente organizaciones sociales, grupos étnicos y comunidad en general, partiendo de un enfoque diferencial e incluyente.

- La fase de **operación de campo** para la realización del reconocimiento predial (levantamiento planimétrico predial y diligenciamiento del formulario único para catastro multipropósito). Una vez surtidos estos procesos, se ejecuta el componente económico a través de la implementación de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas junto con la liquidación del avalúo catastral para cada uno de los predios; acto seguido se ejecuta el proceso de validación de los entregables y se pone en marcha.
- La **generación de las bases de datos** que contienen información alfanumérica y geográfica bajo el modelo LADM_COL.
- La **socialización de resultados** ante los actores involucrados, con un componente de validación de calidad externa.
- La **inscripción catastral** en el Sistema Nacional de Información Catastral – SINIC.

El aseguramiento y controles de calidad del proceso deben ser implementados por el operador para la fase de producción y son objeto de supervisión por el gestor catastral y las correspondientes auditorías que establezca la SNR. La responsabilidad última sobre el control de calidad de la gestión catastral realizada en el marco del presente Programa recae en los co-ejecutores según sus competencias.

Es importante mencionar que este modelo recoge las recomendaciones técnicas hechas en las diferentes mesas técnicas en las que, además de apelar por llevar un proceso riguroso en lo técnico y metodológico, se pone al ciudadano en epicentro del todo el proceso, pues es este el actor fundamental sobre el que recaen todos los beneficios de la aplicación de la política de catastro multipropósito.

1.3.2. FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS POSPR

Por su parte, la ANT implementará los POSPR integrando la estrategia del CM y bajo los lineamientos del Procedimiento Único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017 y las normas que lo reglamenten o sustituyan, el cual establece el desarrollo del barrido predial masivo con fines de ordenamiento social de la propiedad como estrategia para levantar la información de los predios y recopilar pruebas atendiendo así las diferentes rutas.

En los municipios focalizados para la implementación de POSPR, además del barrido predial, el Programa se enfocará en los procesos administrativos necesarios para ordenar socialmente la propiedad, es decir, aquellos encaminados al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad y el uso de las tierras rurales de origen público y privado. Se atenderá a ocupantes y poseedores que se encuentren en el territorio habitando sus predios en forma pacífica y que cumplan los requisitos establecidos en la ley (Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017) y para los procesos en donde se presente oposición se completará el expediente y se remitirá a los jueces competentes⁴.

Aun siendo parte de los POSPR, este Programa no incluye financiación para:

⁴ La ANT expedirá los actos administrativos para todos los casos con excepción de las sucesiones por mutuo acuerdo ratificaciones de compraventa en los cuales serán elaboradas escrituras públicas en la Notaria. En todos los casos la ANT radicará los actos administrativos y las escrituras ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP).

- Ampliación, constitución, reestructuración o saneamiento de territorios colectivos de comunidades étnicas.
- Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria.
- Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas o predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994 y otros asuntos que requieran ir a fase judicial.
- Constitución de Zonas de Reserva Campesina o de Zonas de Desarrollo Empresarial o de Zonas de reserva especial

La formulación e implementación de los POSPR articulados al CM incluyen de manera general, las siguientes etapas:

▪ **Alistamiento o etapa preparatoria:**

Al inicio del proceso se realizarán actividades de preparación operativa y logística, articulación interinstitucional, recolección y análisis de información secundaria institucional, acercamiento a las autoridades locales, socialización comunitaria y generación de espacios de participación. Desde esta etapa se dará tratamiento diferencial a mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, víctimas del conflicto y grupos étnicos.

La información institucional y comunitaria obtenida servirá para elaborar diagnósticos a nivel territorial, por unidad de intervención⁵ y hasta donde sea posible a nivel predial. Este contexto territorial junto con la priorización de necesidades y la propuesta de unidades de intervención se integrarán al POSPR.

▪ **Visita predial:**

Para el barrido predio a predio se hará divulgación amplia y suficiente, capacitación técnica al personal y socialización por distintos medios a la comunidad. También se remitirá comunicación al Procurador Agrario y Ambiental y otras autoridades involucradas.

Durante el operativo se capturará la información física (levantamiento de linderos, área y forma), legal (relaciones de tenencia) y demás variables que conforman el Formulario Único del CM para todos y cada uno de los predios con relaciones de tenencia de la propiedad formales e informales, bajo los estándares y especificaciones técnicas del CM. Se recopilarán pruebas documentales, testimonios acerca del tiempo de ocupación y explotación, conservación o habitación de los predios. Así mismo, se buscará lograr acuerdo respecto a los linderos, lo cual, en la medida de lo posible, será documentado.

Al finalizar el trabajo de campo para cada una de las unidades de intervención previamente definidas, se procesará y analizará la información generando los productos del CM y del OSPR en el modelo LADM_COL.

▪ **Jornada masiva de recolección del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO):**

Se realiza la socialización de la convocatoria masiva de recolección de FISO, indicando los documentos adicionales requeridos y se citará a los interesados en un punto de fácil acceso para la comunidad.

⁵ Es una unidad geográfica de análisis y actuación territorial definida por la ANT para organizar su proceso de intervención en el marco del barrido predial al interior de cada uno de los municipios.

Durante esta jornada se capturará la información necesaria (incluida la documental) y se realizará la caracterización jurídica correspondiente para dar inicio al trámite administrativo según la ruta de actuación por parte de la ANT.

Seguido a esto, se surtirá un proceso de análisis técnico jurídico con el fin de determinar si existen problemas en el OSPR, entre los que se encuentran: inseguridad jurídica, falta de acceso a tierras, fallas en la distribución de la tierra, incumplimiento de la función social de la propiedad, entre otras. De igual manera se determinará si existen condicionantes o restricciones de tipo social o ambiental que impidan o limiten el OSPR y finalmente se definirá la ruta de atención por parte de la ANT.

▪ **Inicio del Procedimiento Único:**

Una vez tomadas las decisiones definitivas respecto a las rutas, se dará inicio formal al Procedimiento Único de acuerdo con la normatividad vigente.

▪ **Exposición pública de resultados:**

Se convocará a la comunidad, terceros, interesados y autoridades involucradas, a asistir a las audiencias en donde se presentarán los mapas de las zonas, planos con los linderos levantados en cada uno de los predios, áreas y demás información según el caso. Durante la presentación los interesados y representantes de las entidades involucradas podrán mostrar o no su acuerdo respecto a dicha información de cada uno de los predios.

▪ **Cierre del trámite administrativo:**

Por último, la ANT elaborará los actos administrativos de su competencia, llevará a otras autoridades competentes los casos que requieran trámites adicionales y remitirá a los jueces los casos con oposiciones. Una vez listos los títulos, se hará el respectivo trámite ante la oficina de registro de la propiedad.

El proceso de ejecución de los POSPR se guiará entre otros, por los siguientes principios orientadores⁶:

- **Participación:** Para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los POSPR es necesario contar con la intervención y colaboración efectiva de toda la comunidad y de todas las autoridades locales, con el fin de responder a las necesidades del territorio y garantizar la transparencia y eficacia.
- **Enfoque territorial:** Los POSPR deberán establecer unas bases que permitan adaptar y delimitar las líneas de intervención en territorio. Esto debe atender a las características físicas, jurídicas, económicas y sociales del territorio.
- **Enfoque Diferencial:** Reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas que se establecen en el Decreto Ley 902 de 2017, contarán con dicho enfoque. Se priorizará en la intervención a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada.
- **Articulación territorial entre los distintos sectores y entidades:** Se deberán realizar acciones efectivas que permitan una coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales y locales, y privadas donde se deben establecer canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a una formulación y operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio

⁶ Los cuatro primeros criterios fueron formulados en el artículo 43 del Decreto Ley 902 de 2017. El quinto lineamiento fue establecido en el Artículo 4 de la Resolución 129 de 2017 del MADR que reglamenta Decreto Ley 2363 de 2015.

- Enfoque de género: Se garantizarán los derechos de las mujeres, a través de la consideración del impacto diferenciado que dichos planes pudieran tener sobre sus condiciones y proyecto de vida. En todo caso, se dará prioridad a la atención de las necesidades especiales de las mujeres rurales y, entre ellas, a las mujeres rurales cabeza de familia.

2. ANÁLISIS Y MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

A continuación, se presenta el análisis ambiental y social del Programa y su Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), el cual se centra en los aspectos más relevantes para garantizar el cumplimiento con las Políticas de Salvaguardias. A saber:

- Participación comunitaria
- Mujeres y derecho a la propiedad
- Derechos territoriales de grupos étnicos
- Preservación del medioambiente

Así, para cada uno de estos temas se presenta un análisis de la problemática, se identifican beneficios y riesgos y potenciales impactos adversos derivados de la implementación del CM y se proponen medidas para evitar, reducir o mitigar los impactos negativos y transformar los riesgos en beneficios.

2.1. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL PROGRAMA

En el marco del Programa, y en conformidad con las políticas de salvaguardas, se considera que la participación efectiva de la población en todos los procesos y decisiones que les afecten o puedan afectarlas es tanto un derecho como un requisito indispensable para garantizar la implementación exitosa de las intervenciones. Los procesos de involucramiento temprano y continuo de la población y las comunidades ofrecen a las personas y comunidades la oportunidad de expresar sus opiniones, preocupaciones, dudas y recomendaciones, al tiempo que permiten aclarar malentendidos y falsas expectativas sobre el propósito y el alcance del proceso de gestión de catastro multipropósito:

2.1.1. MARCO DE SOCIALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Para cada uno de los municipios en los que se implementará el Programa, se debe realizar un análisis de contexto y caracterización del territorio, el cual está compuesto por la recolección de información a nivel social, cultural, económico, político del territorio objeto de intervención, a partir de fuentes primarias y secundarias. Esto con el objetivo de reconocer particularidades, así como coyunturas importantes que puedan afectar el desarrollo de las actividades en campo. Dentro de esta caracterización se deben involucrar elementos como:

- Contexto social: Caracterización de la población existente en el territorio (presencia de grupos étnicos, población en condición de discapacidad, género, víctimas de conflicto u otra condición diferencial). Dinámicas sociales, condiciones de pobreza y de acceso a servicios con el objetivo de reconocer condiciones para la planeación del trabajo de campo.
- Identificación de los grupos étnicos que tengan presencia en el municipio donde se realizarán los procesos catastrales, en los cuales se reconozca el grupo étnico, la conformación territorial, la organización socio-política y la representatividad o autoridad tradicional.
- Contexto físico y ambiental: Aspectos del territorio a nivel geográfico, condiciones climáticas, vías de acceso, vocación y uso del suelo, áreas restringidas ambientales, ordenamiento territorial, reservas ambientales o campesinas.
- Contexto político: Reconocimiento y análisis de tensiones y conflictos políticos, que permitan tener un reconocimiento de actores que puedan generar oposición o alianzas.
- Contexto conflicto: Análisis de dinámicas del conflicto armado de las últimas décadas y su estado actual. Orden público, cultivos ilícitos, estado de presencia o sospecha de presencia de minas antipersonal (MAP). Presencia de grupos armados y organizaciones al margen de la ley, extorsiones, restricciones a la movilidad, entre otros.
- Estadísticas catastrales del municipio a intervenir.

Se recomienda que la metodología a ser implementada para tal fin contemple instrumentos pedagógicos y comunicativos idóneos, así como una convocatoria amplia que incluya, entre otros, a las personas, las comunidades, las organizaciones campesinas, los actores del sector productivo y las instituciones públicas las autoridades étnicas, las Juntas de Acción Comunal, líderes sociales, dueños de los predios o interesados, según el caso. Particularmente importante, es la vinculación de las entidades del nivel nacional responsables de la ejecución de la política catastral multipropósito con responsabilidades asociadas a la aplicación de los procedimientos administrativos necesarios para resolver controversias y fomentar la seguridad jurídica sobre los predios.

Cada encuentro deberá ser debidamente registrado en actas y es recomendable una estrategia de documentación audiovisual del proceso que pueda servir para mostrar el potencial del plan de socialización en otros territorios y para que las comunidades puedan replicarlo internamente y seguir de cerca el proceso. Para propósitos de la socialización se deberá suministrar la información en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas, y se formen una opinión y hagan comentarios sobre el curso de acción propuesto.

Este proceso deberá disfrutar de continuidad a lo largo de las intervenciones en el territorio. El cumplimiento de todos los compromisos, por pequeños que sean, por parte de las autoridades es fundamental para sostener la confianza de las comunidades. Es muy importante el espacio final de convalidación de la información y establecimiento de canales para hacer seguimiento a la misma y acceder a ella.

Participación de Grupos Étnicos

Adicionalmente a las consideraciones de la sección anterior, la gestión que adelante el Programa en territorios étnicos debe seguir estrictamente los principios, etapas y procedimientos que establecerá la guía metodológica concertada con los grupos étnicos como condición previa al inicio de cualquier actividad de gestión catastral.

Adicionalmente, en el Anexo 2 se presenta la Estrategia de Relacionamiento con Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos, el cual debe guiar la actuación principalmente del IGAC y de la ANT, de las demás Unidades de Gestión de las entidades co-ejecutoras, contratistas y subcontratistas en las tierras y territorios de comunidades étnicas. El Plan consiste en los siguientes Programas:

- Protocolo de relacionamiento.
- Capacitación a funcionarios y contratistas
- Socialización previa
- Información y comunicación
- Participación comunitaria

Mecanismo de quejas y reclamos

Se pondrá en marcha un sistema de quejas y reclamos que le permita a cualquier persona que se sienta afectada por alguna intervención del Programa presentar una queja o reclamo, solicitar información, manifestar inquietudes o dar recomendaciones sobre el mismo. Este mecanismo de quejas y reclamos dispondrá de diferentes canales de comunicación (presencial a través de las oficinas que se implantarán en los municipios de intervención, correo electrónico, teléfono y a través de la página Web) gestionados por la unidad ejecutora del Programa. Una vez recibidas las comunicaciones, la unidad ejecutora las analizará y las distribuirá, de acuerdo con su alcance, a la entidad co-ejecutora que corresponda según su competencia. El DNP, en su calidad de coordinador del Programa, entregará reportes que den cuenta de las observaciones recibidas, su estado de gestión y respuestas entregadas.

Este mecanismo se implementará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015 “*por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”. En el ejercicio del derecho de petición cualquier persona podrá solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de

una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. Así mismo, se tendrá en cuenta que el ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

2.1.2. PLAN DE COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y MANEJO DE CONFLICTOS

Todas las actuaciones en terreno del Programa en materia de CM y OSPR, además de la coordinación eficiente entre las entidades del orden nacional a cargo de su ejecución, deberá contar con la intervención y colaboración efectiva de la comunidad, de las organizaciones sociales, de las autoridades locales y otras entidades involucradas, con el fin de responder a las necesidades del territorio y de garantizar la transparencia y eficacia. Esta participación se dará en tres niveles principales: (i) acercamiento institucional para lograr una intervención articulada en territorio; (ii) participación comunitaria en las actividades; y (iii) socialización amplia y suficiente que garantice derechos a los habitantes y otros interesados.

En el marco del Programa se plantean los siguientes espacios de articulación, socialización y participación:

2.1.2.1. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Son numerosas las entidades de los ámbitos nacional, regional y local involucradas en la implementación del CM y los POSPR. En el Programa se ha previsto que el trabajo en territorio se realice por grupos de municipios contiguos generando economías de escala y logrando sinergias entre los GM. En el momento de entrar en un territorio determinado, los co-ejecutores del Programa -DNP, ANT, IGAC y SNR- junto con las autoridades locales deberán convocar a las autoridades involucradas y realizar la socialización del Programa. Se deberá poner especial interés en la participación de las entidades que velan por la aplicación de las restricciones y condicionantes ambientales y sociales estipuladas en la Constitución y las leyes y las que protegen los derechos de los ciudadanos.

Durante el acercamiento a las entidades de los ámbitos nacional, departamental, regional y municipal se deberá promover un accionar armónico para que, según sus competencias, participen en el proceso, aportando la información secundaria bajo su responsabilidad, acompañando en los procesos de socialización institucional y comunitaria, asistiendo a los trabajos de campo en los predios y finalmente, participando en los eventos de exposiciones públicas de resultados.

El grado de participación de las entidades es diferente en cada territorio dependiendo de las características de este. Así mismo, es frecuente encontrar diversidad de programas relacionados con la gestión de tierras y el desarrollo rural que pueden realizar un aporte positivo al proceso. Durante el alistamiento se deberá realizar un mapa de actores institucionales en cada territorio para promover su participación. A continuación, se incluyen los roles de las principales autoridades normalmente involucradas:

- IGAC, SNR, ANT y DNP

Dirigirán la operación y se involucrarán en todo el proceso de acuerdo con el alcance de su participación en el Programa y alineado a sus competencias misionales.

- Gobierno municipal

Como anfitrión, conocedor de la comunidad y la situación del territorio, aportará y responderá por la información básica del Plan de Ordenamiento Territorial (POT): delimitación del perímetro urbano, zonas de amenaza de riesgo, zonas de protección ambiental del nivel local, proyectos

estratégicos. Se promoverá su vinculación en todas las actividades especialmente las de índole comunitario, incluyendo las visitas en el campo, en donde asumirá su rol como administrador de bienes fiscales de propiedad del municipio y de gran parte de los bienes de uso público que serán inventariados en el barrido predial.

- Gobierno departamental

Podrá aportar información cartográfica, de zonas de amenazas de riesgos, según los proyectos que se encuentre adelantando en la región priorizada.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Instituto Alexander Von Humboldt y autoridades locales

Deberán aportar la información de las Áreas de Especial Importancia Ambiental, las normas que las sustentan, la cartografía disponible con su delimitación, zonificaciones, zonas amortiguadoras, censo de ocupantes o propietarios legítimos; y apoyar la identificación de los límites de las áreas en el campo y las actas de conciliación que se suscriban con los dueños de predios colindantes.

- ANT y Ministerio del Interior

Deberán aportar información acerca de las comunidades étnicas y sus autoridades y organización; los resguardos indígenas, resguardos de origen colonial o republicano, reservas indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, tierras y territorios de los pueblos indígenas (por posesión ancestral), así como los procesos en curso para titulación, constitución, ampliación, saneamiento, clarificación o reestructuración de territorios étnicos y los procesos de protección y/o restitución de tierras o territorios a comunidades étnicas. Estas entidades acompañarán en la aplicación de la ruta metodológica para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito en territorios de los grupos étnicos y aportarán su experiencia en la aplicación de protocolos de manejo y tratamiento de conflictos, alertas y estrategias de reacción inmediata.

- Unidad de Restitución de Tierras (URT) y Agencia de Renovación del Territorio (ART)

LA URT entregará la información acerca de áreas, solicitudes, cartografía predial, informes de derechos y datos del Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente. Se promoverá su vinculación al proceso en las regiones con mayores indicadores de abandono y despojo y en aquellos en donde existan solicitudes de restitución o predios o territorios protegidos, informando acerca del estado de los trámites. La URT deberá apoyar los procesos de convocatoria a solicitantes de restitución, especialmente si los reclamantes no se encuentran en el territorio y aportar, hasta donde sea posible, la información técnica de los levantamientos realizados. Así mismo, desde el inicio de los procesos de POSPR se preverá la preparación para posibles procesos de levantamiento de medidas de protección que muy seguramente deberán darse, para hacer efectivos los procesos de regularización de la propiedad. En los municipios PDET, la ART compartirá los Planes de Acción para la Transformación Regional (Pilar 1 – OSPR y uso del suelo), la información recopilada durante este proceso y los contactos que considere pertinente para facilitar la interlocución con la comunidad.

- Procurador Agrario y Ambiental, Defensores del Pueblo y Personeros

Serán convocados a las socializaciones, actividades de campo y exposiciones públicas de resultados como representantes del público y veedores de la transparencia del proceso.

- Autoridades étnicas

Sin perjuicio de lo que se indique en el protocolo que se definirá para realizar el CM en territorios étnicos, las autoridades de las comunidades étnicas presentes en el territorio deberán ser convocadas a participar en los procesos, especialmente cuando la zona de trabajo esté cubierta en gran parte por resguardos indígenas o territorios colectivos de comunidades negras.

- Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Operadores desminado

Al iniciar la operación, la entidad que lidera el proyecto en campo, bien sea ANT, IGAC o el DNP, debe establecer contacto con los responsables de la seguridad en el territorio, acorde a la situación específica identificada, Policía Nacional, Comités de Seguridad municipal, Ejército Nacional, Defensoría del Pueblo, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, contar con un enlace permanente y evaluar si la situación requiere acompañamiento. Especialmente en zonas en donde existan riesgos de seguridad personal, se debe acordar un protocolo de actuación conjunta.

2.1.2.2. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

La participación de las comunidades es esencial para garantizar que el Programa responda a las necesidades específicas de los habitantes, para que dé legitimidad y transparencia a las intervenciones y, en último término, para cumplir el objetivo del OSPR de resolver los conflictos y disputas relacionados con la tierra y el territorio, teniendo en cuenta enfoques diferenciales por etnia, género, orientación sexual, edad, condición de discapacidad y victimización por el conflicto armado.

Se deberán tener en cuenta experiencias pasadas o proyectos que actualmente estén en curso con enfoque participativo, especialmente si tienen que ver con tenencia de la tierra o desarrollo rural, a fin de no impactar negativamente en estos procesos y aprovechar dinámicas en curso tales como las dirigidas al saneamiento de territorios étnicos o la conservación ambiental en AEIAs.

Para las jornadas comunitarias, visitas de campo, presentación de resultados y otro tipo de actividades que se desarrollen con los habitantes y beneficiarios del Programa, se debe contar con personal con experiencia en trabajo comunitario, conocedores de la región. Es ideal vincular al equipo a personas de la comunidad, quienes más adelante tendrán un rol muy importante en la etapa de mantenimiento de los POSPR y el CM. Si hay presencia de comunidades étnicas, es conveniente contar con personas de la propia comunidad o que conozcan su cultura y su lengua; y si existen AEIAs incorporar a expertos en el tema ambiental. En estos últimos dos casos se buscará la vinculación constante de expertos de las autoridades competentes. El equipo de trabajo deberá recibir capacitación en el manejo de relaciones con la comunidad; atención a los usuarios, dando especial énfasis en el tratamiento diferencial previsto por aspectos de género, edad, discapacidad o pertenencia a comunidades étnicas; y manejo de conflictos.

Análisis de contexto y acercamiento comunitario

El acercamiento a los habitantes de un territorio se da en forma gradual, partiendo de un mapeo cuidadoso de los actores presentes y estableciendo contacto con líderes comunitarios, autoridades étnicas, asociaciones de tipo ambiental, organizaciones gremiales y en general organizaciones de la sociedad civil, para llegar a la comunicación directa con las comunidades en las veredas (o corregimientos) y finalmente, el contacto directo en cada predio con los dueños, encargados o administradores.

Un primer momento requiere investigar las características del territorio, realizar un análisis de contexto que incluya la visión de los habitantes acerca del proceso e iniciar un proceso de identificación de conflictos relacionados con la tierra y el territorio. Para ello se debe contactar organizaciones sociales, líderes comunitarios y personas reconocidas por su conocimiento del municipio y su historia de ocupación para hacer el diagnóstico territorial y formular recomendaciones para el ingreso al territorio en cuestiones tales como rutas, lugares de encuentro, medios de comunicación y seguridad. Los líderes son fundamentales para convocar a la comunidad y lograr un efecto de divulgación “voz a voz” que resulta clave en las áreas rurales. En este primer momento se realizará el mapeo de actores de la zona y se identificarán organizaciones sociales, líderes, o personas de la comunidad que podrían participar de manera más intensa en el proceso. En estas reuniones iniciales se presentará el Programa y a los representantes de las entidades y se explicarán los alcances del trabajo.

A medida que se avanza en los procesos de CM y POSPR se realizará un acercamiento más directo a los pobladores mediante la realización de jornadas comunitarias por zonas de trabajo, veredas o partes de veredas, cuidando que el número de participantes pueda ser atendido de manera adecuada bien sea para realizar actividades de socialización, recolección de información comunitaria, medición, presentación de resultados o entregas de títulos. Para la convocatoria a este tipo de jornadas se emplearán los medios más adecuados según las características del territorio y sus habitantes y se llevarán a cabo en sitios de reunión usualmente empleados por la comunidad (escuelas, centros comunales y otros).

Red de Apoyo comunitario

El éxito y legitimidad de los procesos de CM y OSPR requiere de la participación de la comunidad, mientras que su sostenibilidad dependerá en gran parte del fortalecimiento o conformación de redes sociales que apoyen la administración y gestión de tierras. Dado que el tejido social en cada territorio tiene características propias, el avance en su consolidación dependerá en gran medida de la capacidad para entender las dinámicas en curso y el reconocimiento de las redes y organizaciones sociales presentes, así como de los procesos participativos promovidos por otras instituciones vinculadas al proceso.

Participación en las visitas a los predios

Respecto al trabajo en el campo, la participación de los habitantes que mejor conocen el territorio facilita el trabajo operativo. El conocimiento de los pobladores, las historias de ocupación y las relaciones entre las personas, las familias y los predios son fundamentales para: i) facilitar la ubicación relativa de los predios y su delimitación catastral; ii) lograr una adecuada depuración de la información del registro; iii) acopiar pruebas y testimonios para las actividades de OSPR.

Involucrar a gestores sociales conocedores y comprometidos con la comunidad agiliza enormemente los procesos y ayuda a los equipos a entender las dinámicas que se puedan estar gestando al interior de la comunidad e inclusive puede alertar al grupo sobre posibles situaciones de peligro para realizar actividades de campo. En este aspecto es necesario tener precaución y buscar que se involucren habitantes pertenecientes a grupos con diversidad de visiones, hacerlos parte de un equipo y darles las herramientas y capacitación adecuada para que puedan realizar exitosamente las tareas a su cargo.

De otra parte, es fundamental capacitar intensivamente al personal involucrado en la ejecución y supervisión de los levantamientos prediales en la implicación social de su trabajo y en los protocolos para el trato a la población, población vulnerable y enfoque de género.

A pesar de que se disponga de espacios de mediación y/o conciliación es común que se presenten situaciones de inconformidad o disputas entre vecinos en cualquier momento del proceso y ante cualquiera de los miembros del equipo, por lo cual todo el personal de campo debe saber cómo actuar y ofrecer una respuesta. El siguiente paso es involucrar a los expertos.

Actas de acuerdo de colindancia y corrección de área y linderos

Al hacer los levantamientos prediales del CM, se deberá conseguir que los propietarios, ocupantes, poseedores, encargados o administradores acompañen a los equipos que hacen las mediciones en campo, para que muestren los linderos de sus predios y así lograr su identificación plena. De esta forma cada lindero será validado por los colindantes, de ser posible en el mismo momento. En cada predio se podrá levantar actas de colindancia con efectos catastrales.

Para los predios formales, los linderos rectificadas mediante estas actas de colindancia suscritas entre propietarios podrán ser usadas para la corrección administrativa de linderos en registro acorde a las normas establecidas por la SNR y el IGAC⁷.

Cuando se trate de poseedores u ocupantes cuyos terrenos colindan con los de propietarios o de otros poseedores, los informes o actas de colindancia (o documento equivalente que muestre el acuerdo) servirán a la ANT para dar soporte a posibles procesos de acceso y formalización de la propiedad.

2.1.2.3. DIVULGACIÓN Y SOCIALIZACIÓN

Desde las etapas iniciales y durante todo el proceso se debe desarrollar un plan de comunicación que atienda los diferentes segmentos de la población, emplee los medios de difusión más adecuados para la zona de trabajo y también tenga en cuenta que existen personas interesadas en diferentes lugares del país e inclusive del exterior, para lo cual se podrán emplear los sitios web y redes sociales de las entidades involucradas. Se hará publicidad a las diferentes jornadas, eventos, a los trabajos de campo y a las exposiciones de resultados con el propósito de proteger los derechos de todas las personas involucradas.

El inventario catastral debe representar la realidad existente en el campo, los predios y sus límites según sus dueños y de acuerdo con los vecinos. De ahí la importancia de realizar un exhaustivo trabajo social de comunicación y si es posible capacitación, para lograr la participación de los habitantes en las actividades de campo y advertir acerca de la necesidad de prepararse para la visita, revisar los linderos y disponer de los documentos que ayudarán a probar la relación que existe entre cada interesado y su predio, especialmente para predios en situación de informalidad. La divulgación debe ser amplia y suficiente para lograr una comunicación fluida y constante que permita construir cronogramas muy detallados, que afecten lo mínimo posible los hábitos de la población y permitan realizar el trabajo con participación de dueños y colindantes en cada predio.

⁷ Actualmente se encuentran vigentes las Resoluciones Conjuntas SNR 1732 / IGAC 221 de 2018 y SNR 5204 / IGAC 479 de 2019 por las cuales se “establecen lineamientos para la aclaración o corrección, actualización, rectificación de linderos y área e inclusión de área de bienes inmuebles”

Presentación Pública de Resultados

Las presentaciones públicas de resultados a la comunidad, terceros interesados y autoridades involucradas constituyen un momento fundamental para divulgar los resultados del CM y especialmente para los procesos de ordenamiento social de la propiedad en los términos indicados por el Decreto Ley 902 de 2017.

La divulgación de estos eventos se hará mediante publicidad amplia y suficiente a nivel nacional, regional y/o local para que toda persona interesada sepa que se está realizando el catastro, el ordenamiento social de la propiedad y las actividades de corrección de área y linderos y de depuración de matrículas inmobiliarias en registro.

Se presentarán los resultados en mapas y listados poniendo a disposición de los interesados la información y las conclusiones y decisiones tomadas hasta el momento. Los dueños y sus vecinos tendrán oportunidad de validar los trabajos de campo, los linderos, las posibles situaciones de desacuerdo o conflicto y en general los planos ya elaborados, así como los procesos de regularización que se realizarán.

Las autoridades, según su competencia, pueden cerciorarse del proceso adelantado y cualquier queja, inconformidad o manifestación de la población, lo cual les permite ser partícipes de los procesos y prevenir cualquier tipo de problema futuro o ratificar que se está adelantando los procesos de manera satisfactoria.

En estas jornadas en donde la comunidad se acerca masivamente se pueden aprovechar para culminar otras actividades de los procesos, por ejemplo, firmar actas de colindancia o informes, hacer notificaciones, recibir quejas, inconformidades u oposiciones, firmar acuerdos, notificaciones, poderes, ratificar uniones de hecho, etc.

2.1.3. TRATAMIENTO DIFERENCIAL

Los procesos de participación comunitaria incluidos en el Programa se realizarán con enfoque diferencial. Para cada tipo de población perteneciente a estos grupos se tomarán medidas diferenciales para reducir las desventajas que históricamente han conducido a vulnerar sus derechos y se capacitará al personal y funcionarios de las entidades que participan en el proceso para que las apliquen de manera adecuada.

Enfoque de género: mujer

El Programa promoverá la disminución de la enorme brecha de género que existe en el país respecto a la propiedad de la tierra. Como se describe en el capítulo “Derechos de propiedad de las mujeres”, el Programa debe garantizar, especialmente durante las etapas de formulación e implementación de los POSPR, la participación de las mujeres mediante:

- Identificación de lideresas que participen en los grupos de apoyo al proceso.
- Identificación de organizaciones de mujeres y organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres relacionadas con la tierra que se vinculen al proceso.
- Identificación de enlaces en el municipio u otras instituciones vinculadas que aporten información y herramientas para la integración del enfoque de género en el proceso.

- Desarrollo de materiales, talleres y jornadas de socialización enfocadas de manera específica a mujeres.
- Promoción de estrategias que permitan a las mujeres asistir a los eventos y jornadas relevándolas de sus tradicionales labores de cuidado
- Generar mensajes claves que resalten el que la mujer tiene el mismo derecho que el hombre a solicitar la propiedad del predio explotado en convivencia y que el título debe quedar a nombre de los dos. Así mismo, deberá empoderarse a las madres cabeza de familia o mujeres campesinas para la obtención del título de dominio exclusivamente a su nombre en caso de que el predio no sea explotado en convivencia.
- Generar mensajes claves que resalten el que a parejas deseen formalizar una unión libre para facilitar la titulación a nombre de los dos cónyuges.
- Generar mensajes claves que resalten la promoción constante de que, en caso de una herencia, las hijas mujeres tienen igual derecho a los hijos hombres.

Víctimas del conflicto

En las jornadas de socialización del OSPR se debe explicar claramente cómo se tratará el caso de las víctimas y las diferentes entidades que tienen como misión su atención especial tanto a nivel nacional, como local. En las zonas con mayores índices de despojo se debe hacer claridad que la Unidad de Restitución de Tierras (URT) es la entidad que cuenta con procesos especializados de restitución para las habitantes víctimas de despojo. Si son territorios ya atendidos por la URT se solicitará la información que ayude a proteger los derechos de las víctimas atendidas y prevenga la formalización a despojadores, atendiendo siempre las políticas de protección de la información.

Si la víctima decide no presentar su solicitud ante las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) se atenderá su requerimiento para acceder a la regularización de la propiedad en los términos previstos en la ley. Se debe tener trato especial con esta población resistente o retornada que por razón de las situaciones vividas pueda sentir temor de brindar información o presentar solicitud para la regularización de la propiedad. Así mismo, si existe conocimiento de habitantes que fueron desplazados y no han regresado, se buscará el medio para informarles acerca de la aplicación de los procesos de POSPR y CM en el lugar en donde se encuentren (por ejemplo: ciudad cercana, Bogotá). De ser posible esta divulgación se hará en forma articulada con la URT.

En el caso de predios que vayan a ser regularizados y se encuentren inscritos en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) se coordinará con la URT para que, en los casos que así lo amerite, se levante la medida de protección de tierras con el propósito de culminar posibles procesos de formalización de la propiedad o adjudicación de baldíos.

Adulto mayor, jóvenes y personas con discapacidad

En materia de tierras y territorios en Colombia, los adultos mayores, jóvenes y personas con discapacidad debido a sus características específicas sufren amenaza y/o vulneración de sus derechos en el tema territorial (acceso, formas propias y diferenciadas de propiedad o usos de la tierra). Por ello, la aplicación de los enfoques diferenciales debe respetar y promover los derechos y establecer rutas que garanticen la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de los derechos a la tierra y el territorio.

Para la aplicación de estos enfoques diferenciales se debe:

- Reconocer las condiciones de fragilidad de esta población respecto a salud, forma de comunicarse, capacidad de desplazamiento, bajo nivel de escolaridad, condiciones económicas.

- Identificar las instituciones con presencia en el territorio que trabajan con estos grupos poblacionales.
- Identificar liderazgos que participen en los grupos de apoyo al proceso.
- Apoyarles en las etapas de descripción de linderos para que se sientan fortalecidos y puedan defender adecuadamente los derechos sobre el predio que les perteneces y la adecuada identificación de los linderos.
- Propender por condiciones logísticas que permitan superar barreras físicas o arquitectónicas, comunicativas y actitudinales.
- Adoptar medidas, según el caso, tales como facilitar transporte, conseguir intérpretes o medios tecnológicos para lograr la comunicación, y realizar las actividades en lugares de fácil acceso.
- Propender por la presencia de cuidadores durante el desarrollo de la jornada, cuando sea necesario.
- Capacitar al personal respecto a la forma de atención y hacerlos sensibles a sus dificultades, para que se encuentren dispuestos a apoyarlos y lograr su adecuada participación en el proceso.

Para la operativización de estos enfoques el artículo 14 del Decreto Ley 902 de 2017 contempla en los criterios de asignación de puntos para el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), las siguientes variables:

- Número de personas que dependen económicamente de los ingresos del núcleo familiar, la presencia de sujetos de especial protección y condición de cabeza de familia.
- Jóvenes con formación en ciencias o técnicas agropecuarias y ambientales.

2.1.4. MANEJO DE CONFLICTOS

Es normal que existan disputas cuando se realiza el barrido predial, las cuales pueden tener décadas sin haber sido resueltas. Entre más rápido se identifiquen estas disputas es más probable que se resuelvan y no pasen a la categoría de conflictos. En la etapa de formulación del POSPR se trabajará de manera progresiva con este propósito, desde el inicio de los acercamientos a los municipios en las reuniones con autoridades locales. y líderes de la comunidad se identificarán en líneas gruesas situaciones graves como puede ser la pugna entre actividades agropecuarias y mineras. En las socializaciones a nivel sub municipal se identificarán los conflictos locales.

En los procesos de POSPR se realizará acompañamiento a estos casos complejos y conflictivos con el propósito de resolverlos de ser posible antes de su traslado a los jueces u otras autoridades competentes. Durante este proceso progresivo se emplearán diversas estrategias, según sea más pertinente, para disminuir el alcance de las disputas y resolver los conflictos identificados, el equipo operativo tendrá una actitud atenta en todo momento, se generarán espacios comunitarios que faciliten el dialogo y la concertación, y se buscará involucrar a líderes de la comunidad para que apoyen la solución de conflictos, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017.

Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC

Se promoverá el uso de los MASC, en un primer momento mediante el uso de la mediación por parte de los miembros de los equipos y líderes comunitarios que apoyan el proceso y miembros de los comités de conciliación y convivencia de las JAC y, de no solucionarse el conflicto, acudiendo a la conciliación. Estas actividades se realizarán durante todo el proceso hasta llegar al momento de las visitas predio a predio, con el propósito de que en ese momento las disputas se hayan reducido al mínimo y sea posible avanzar rápidamente con los levantamientos prediales.

Mediación

La mediación es un proceso en el cual las personas en desacuerdo cuentan con un tercero que les ayuda a dirimir sus diferencias generando un espacio neutral en el que la solución de disputas se lleva de manera sistemática y documentada, lo que a su vez previene la reiteración del conflicto una vez resuelto. Teniendo en cuenta que en esta ocasión la ANT usará un procedimiento administrativo ágil y seguro para resolver un gran número situaciones de informalidad de la propiedad, es probable que las personas aprovechen la oportunidad y se vean estimulados a resolver sus diferencias, especialmente al ver que solo así podrán sumarse al grupo de vecinos que realizan el trámite para obtener títulos de propiedad en firme.

Conciliación

En los casos en los cuales se presenten oposiciones o persistan desacuerdos, se promoverán procesos de conciliación en derecho para los procesos de OSPR acorde a lo indicado en el Decreto Ley 902 de 2017 para el Procedimiento Único. Los mecanismos aplicados tendrán en consideración las características de la población rural involucrada, bien sean pueblos indígenas, comunidades NARP y Rrom, comunidades campesinas u otros. La ANT podrá aportar personal capacitado y certificado como conciliador o establecer acuerdos con la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales, los procuradores y defensores agrarios, los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Las actas de conciliación que surjan de estos procesos serán inscritas ante el registro de la propiedad, sin que requieran ser elevadas a escritura pública.

2.2. ESTRATEGIA DE GÉNERO

2.2.1. MUJERES Y TIERRA EN COLOMBIA

Las mujeres rurales han padecido históricamente una discriminación estructural, por ser rurales y por ser mujeres. En el marco del conflicto armado interno han sufrido afectaciones diferenciadas como víctimas de este flagelo. Sobrepuesto a ello, las mujeres campesinas indígenas, afrocolombianas o Rrom han enfrentado y siguen enfrentando formas adicionales de discriminación en la medida en que las características étnicas y raciales constituyen un factor determinante de sus condiciones de vida y de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales a las que pueden acceder.

En Colombia, la relación de las mujeres con la tierra es precaria y se encuentra permeada por una serie de estereotipos presentes en la sociedad rural que las sitúan en unas condiciones específicas de vulnerabilidad que no enfrentan los hombres del campo, como tampoco los habitantes de las zonas urbanas, y que se traducen en que: (i) un muy bajo porcentaje de mujeres rurales sean propietarias de la tierra ; (ii) en muchas ocasiones no dispongan de ningún tipo de registro o constancia que las acredite como titulares de los derechos que ejercen sobre ésta; y (iii) muchas de ellas desconozcan los derechos que como cónyuges, compañeras permanentes, o herederas, tienen sobre la tierra (PNUD, 2011b). A este respecto es importante recordar que las herencias en el campo se transmiten generalmente por la línea paterna y que, en su mayoría, no son sucesiones que tengan lugar ante instancias jurídicas, sino que se trata de reparticiones informales que en vida hacen los padres de familia, otorgando el dominio, la posesión o la ocupación de partes de su tierra, generalmente a los hombres miembros del grupo familiar.

Esta situación de desventaja ocurre por la cosmovisión patriarcal y el machismo que todavía rige las relaciones en el país, en especial en el ámbito rural, y por una división sexual del trabajo que determina que sean los hombres quienes manejan todo lo relacionado con los negocios, la tierra, la producción de la finca y los trámites, mientras que las mujeres se dedican al trabajo rural femenino, considerado de menos valor y no productivo. Ello conlleva a que normalmente las mujeres no accedan a la propiedad de manera directa, sino a través de sus compañeros masculinos. Además, en la mayoría de los casos las mujeres no conocen el significado de los términos jurídicos de propiedad, posesión y ocupación. Aún en el caso de conocerlo, el hecho de que haya sido el compañero quien ha realizado el negocio y los trámites, hace que incluso las propias mujeres sientan que no tiene derechos sobre lo adquirido (Zorio, 2015). Como consecuencia, las mujeres rurales se encuentran con frecuencia con dificultades para demostrar la titularidad de y su relación con la tierra, puesto que los documentos que prueban esta relación generalmente aparecen a nombre de los compañeros y/o esposos. La situación de desprotección se agrava en caso de viudedad o separación, ya que entonces las mujeres enfrentan mayores dificultades para establecer el tipo de derechos que tenían sobre la tierra, ejercer sus derechos sobre ella, o probar la titularidad sobre la misma.

El Estado, por su parte, tiende a reproducir en sus instrumentos y procedimientos la visión de que la tierra se adquiere de manera individual, y no en pareja o en familia, como habitualmente sucede en la vida rural. Así, a pesar de las diferentes leyes y decretos que establecen la preeminencia de la titulación conjunta, con frecuencia los instrumentos de captura de información no contemplan campos que permitan la inclusión de dos o más personas titulares de derechos, sino que, en el

mejor de los casos, se incluye a la mujer como esposa o compañera del titular, esto es, con un derecho adquirido de forma secundaria. No obstante, el país está realizando importantes esfuerzos para superar estas carencias. Cabe destacar en este sentido la integración de la perspectiva de género en el Censo Agropecuario 2014 mediante la inclusión en el cuestionario de preguntas desagregadas por sexo acerca de la toma de decisiones en la unidad productiva, el trabajo agrícola y el acceso a maquinaria, crédito y asistencia técnica; lo cual representa un importante avance ya que hasta entonces se censaba a un único productor por explotación, asumiendo que se trataba del hombre.

DESPOJO POR EL CONFLICTO ARMADO

Si bien el conflicto armado ha establecido las condiciones que han propiciado el robo y el destierro de prácticamente cualquier campesino del país, las mujeres han sufrido una mayor situación de vulnerabilidad frente a las presiones y el despojo. La Corte Constitucional, en el auto 092 del 2008 de seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025, demostró la situación de vulneración de derechos de las mujeres rurales, y específicamente de las desplazadas:

“... dado que la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero, cuando el desplazamiento forzado está acompañado de la pérdida de su pareja, las mayores dificultades son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no saben de la existencia de títulos, no tienen información sobre la modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión, y en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos”

MARCO NORMATIVO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA TIERRA DE LAS MUJERES

En las últimas décadas Colombia se ha ido dotando de un amplio cuerpo normativo y jurídico dirigido a promover la igualdad de género y el ejercicio de los derechos de las mujeres, incluyendo la seguridad jurídica de la propiedad. Como norma magna, la Constitución Nacional reconoce que mujeres y hombres tienen iguales derechos y oportunidades. Asimismo, se reconoce la igualdad de derechos entre hombre y mujeres en la familia y durante el matrimonio o cuando este se disuelve, que se hace extensivo al concepto de unión marital de hecho que presupone sociedad patrimonial luego de dos años de unión (Ley 54 de 1990). Mediante la Ley 51 de 1981 Colombia ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

En el caso de las mujeres rurales, la ley más importante expedida hasta el presente es la Ley 731 de 2002 o Ley de la Mujer Rural, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos, y en la cual se contemplan una serie de medidas encaminadas a promulgar la equidad, entre ellas: (i) titulación de predios de Reforma Agraria a favor del cónyuge o compañera permanente dejada en estado de abandono; (ii) titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres; (iii)

participación equitativa de las mujeres rurales en todos los procedimientos de adjudicación y de uso de los predios de reforma agraria.

De especial relevancia son los avances en el reconocimiento del trabajo de cuidado⁸, realizado principalmente por las mujeres. Así, el Decreto Ley 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras" establece:

“Artículo 9. Reconocimiento a la economía del cuidado. En todos los procesos de acceso y formalización de tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, a efectos de la configuración de los hechos positivos constitutivos de ocupación o posesión, y especialmente para la formulación de los proyectos productivos en los programas de acceso a tierras, las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo previsto por la Ley 1413 de 2010”.

Por su parte, el Acuerdo Final establece que en la implementación de lo acordado en el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral se tendrá en cuenta, entre otros, el principio de igualdad y enfoque de género. En el ámbito específico de la gestión catastral, el Punto 1 del Acuerdo establece la creación de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito que “tendrá información desagregada por sexo/ y etnia que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los -predios y las formas de titulación.”

No obstante, a pesar de los innegables avances jurídicos, siguen existiendo grandes brechas entre lo que dispone el derecho y la realidad de las mujeres en el campo. Ante esta situación, el Programa puede realizar una contribución significativa al avance del derecho a la propiedad de las mujeres. Sin embargo, también podría agudizar situaciones de inseguridad jurídica, en especial de las mujeres que tienen derechos informales o derechos en virtud de su condición de cónyuges, compañeras permanentes o herederas. A fin de potenciar los impactos positivos y prevenir y/o mitigar los negativos, el Programa deberá implementar las medidas descritas a continuación:

2.2.2. MEDIDAS PARA SALVAGUARDAR EL DERECHO DE LAS MUJERES A LA TIERRA

El enfoque de género en el Programa pretende dar mayor visibilidad a la situación de la mujer y su relación con la tierra y, particularmente en los procesos de OSPR, buscará contribuir a disminuir la brecha en el reconocimiento de los derechos de la mujer a la propiedad de la tierra. Para ello se tomarán medidas en cuanto a:

Instrumentos de captura de información. Para conocer el estado de las relaciones de tenencia de las mujeres con la tierra, se garantizará que la ficha catastral y todos los instrumentos de captura de información permitan documentar la información desagregada por sexo. Así mismo, se recopilarán los datos de todas las mujeres que tienen una relación de propiedad, posesión, ocupación o tenencia con los predios y se documentará si se trata de un predio en estado de formalidad o informalidad.

⁸ “La economía del cuidado hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad” (Ley 1413 de 2010).

En la ficha catastral las mujeres se registrarán por sí mismas (“persona que ejerce la tenencia del predio”) y no en calidad de “cónyuges” como era el uso anteriormente. El registro de las mujeres como “dueñas” requerirá especial atención por parte de los reconocedores prediales, para no perpetuar la práctica tradicional de registrar únicamente al hombre.

Operadores de campo. Se debe procurar que los equipos de terreno tengan un equilibrio de género. Además, es necesario capacitar y sensibilizar a los equipos en temas de igualdad de género tales como: la importancia de estimular la participación en el trabajo de campo a las mujeres campesinas, los derechos patrimoniales de las mujeres, específicamente los derechos derivados de la sociedad conyugal y sociedad patrimonial constituidas con el matrimonio y la unión marital de hecho, respectivamente.

Participación de las mujeres en eventos de socialización. En la ejecución de los POSPR se aplicarán procedimientos que incorporan la comunicación y participación institucional, social y comunitaria con perspectiva de género.

Para promover la participación de las mujeres en todo el proceso incluyendo los eventos de socialización se podrán adoptar medidas específicas como:

- Anunciar los eventos a través de medios de comunicación accesibles a las mujeres.
- Usar imágenes y lenguaje incluyentes en las piezas de comunicación.
- Proporcionar información previa en lenguaje y formatos fácilmente comprensibles para la población local.
- Mencionar en la convocatoria de manera explícita que se invita a hombres y mujeres.
- Realizar los encuentros en horarios compatibles con las responsabilidades laborales y domésticas habituales en la zona y en lugares fácilmente accesibles y seguros.
- Proveer, si se considera necesario, servicios de cuidado infantil en el sitio del evento.
- Emplear un idioma que comprendan todos los participantes en el evento.
- Utilizar un lenguaje, conceptos y formato que permitan comunicar la información de forma clara y comprensible, teniendo en cuenta el nivel educativo y referentes culturales de la población.
- Documentar las socializaciones con registros desagregados por sexo.

Captura de información. Se debe buscar que, al momento de capturar la información, estén presentes las mujeres de la familia, y no solo los hombres, a quienes normalmente se les hacen las preguntas y se les asigna el papel de cabeza de familia y, con ello, portavoz y representante de los intereses de todos los miembros de la familia.

Titulación. Los derechos de propiedad en el marco del Programa y bajo la política de OSPR, se titularán a nombre conjunto de la pareja, ya sea matrimonio o unión marital de hecho. En el Programa se establece como meta que el 40% de los títulos emitidos tengan a la mujer o la pareja como titular del derecho.

Educación sobre derechos. En los eventos de socialización acerca de los procesos de OSPR se proporcionará información específica y sensibilización sobre el derecho de las mujeres a la tierra. Se deben transmitir mensajes claros y explícitos tales como: que la mujer tiene el mismo derecho que el hombre a solicitar la propiedad del predio explotado en convivencia, que el título debe quedar a nombre de los dos y que si se trata de una herencia las hijas mujeres tienen igual derecho que los hijos hombres.

Derechos por labores de cuidado. Se reconocerán las labores de cuidado como actividades que demuestran vinculación con el predio en donde las realizan⁹. Mediante las actividades de la economía del cuidado la mujer podrá demostrar explotación del predio y cumplir así con los requisitos previstos para regularización de la propiedad.

Representación. Identificar a lideresas que participen en los grupos de apoyo a los procesos de OSPR. Identificar a organizaciones de mujeres y organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres relacionadas con la tierra para que se vinculen a los procesos.

⁹ Decreto Ley 902 de 2017: Artículo 9. Reconocimiento a la economía del cuidado.

2.3. ESTRATEGIA PARA GRUPOS ÉTNICOS

2.3.1. SITUACIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

En el censo de 2005 el 14.06% de la población colombiana se autorreconoció como perteneciente a algún grupo étnico: 10,62% como Afrocolombiano, Negro, Palenquero o Raizal, 3,43% como indígena y 0,01% como Rrom.

Ni la población indígena ni la afrocolombiana se encuentran uniformemente repartidas en el territorio nacional. Más del 60% de la población del Guainía es indígena, en La Guajira, Amazonas y Vichada el porcentaje es mayor al 40%, en Putumayo y Cauca al 20%, en Córdoba, Nariño, Sucre y Chocó al 10% y en los demás departamentos es menor al 6%. Por su parte, las comunidades afrocolombianas representan más del 80% en Chocó, más del 50% en San Andrés y más del 10% en Atlántico, Antioquia, Cesar, Córdoba, La Guajira, Sucre Nariño y Cauca.

En los demás departamentos, menos del 10%. El 78,6% de la población indígena vive en la zona rural y el 21,4% en la zona urbana. La población afrocolombiana reside predominantemente en grandes ciudades y núcleos urbanos (72,65%), en un porcentaje ligeramente mayor al de la población no étnica (78,75%)¹⁰.

2.3.1.1. DERECHOS TERRITORIALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

En Colombia, los miembros de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades afrocolombianas gozan plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales que han sido consagrados y cuentan con un marco jurídico especial encaminado a proteger sus derechos colectivos, su especial relación con el territorio y, en general, su integridad étnica y cultural. Si bien existen normas específicas y algunas particularidades propias para Pueblos Indígenas y para Comunidades Afrocolombianas, el carácter fundamental de los derechos territoriales y la participación ha sido reconocido en Colombia para ambos grupos.

El marco normativo étnico está presente en fuentes de derecho distintas, incluidas normas nacionales e internacionales ratificadas, particularmente el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. La Constitución de 1991 incorporó por primera vez, mandatos específicos relacionados con derechos de los pueblos étnicos: reconociendo la diversidad étnica y cultural de la nación (art. 7); el derecho a la propiedad colectiva, inalienable, inembargable e imprescriptible de los territorios que ancestralmente han ocupado (art. 63); y el derecho, también colectivo, de los pueblos afrocolombianos raizales y palenqueros sobre los territorios que han venido ocupando tradicionalmente (art. 55 Transitorio); la jurisdicción propia de los pueblos indígenas (art. 246); el reconocimiento de los resguardos indígenas como entidades territoriales (art. 286); y el gobierno propio de los pueblos indígenas al interior de sus territorios (art. 330).

La Corte Constitucional de Colombia, en concordancia con los mandatos, se ha pronunciado sobre el derecho fundamental y colectivo de los pueblos étnicos al territorio. Determinó, por una parte, que el Convenio 169 “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, aplica en igualdad de condiciones para comunidades negras o afrocolombianas, refiriéndose en distintas

¹⁰ Datos del Censo 2005 en el documento: “La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos”. DANE.

providencias al tema. Una sentencia de relevancia para el asunto es la T-9551 : “[...] las comunidades negras que ocupan las zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico constituyen una cultura propia generada en procesos únicos de adaptación, asociados a prácticas extendidas de producción, fundadas en el parentesco y reconocidas en los artículos 1°, 7°, 58 y 55 T. de la Carta Política”; razón por la cual, tienen derecho a la delimitación de su territorio, lo que comporta, “el derecho de las comunidades negras a utilizar, conservar y administrar sus recursos naturales (...)”.

Para el pueblo Rrom o gitano, el reconocimiento ha sido más reciente y, es distinto en lo que se refiere a derechos sobre la tierra por su naturaleza itinerante.

Es por ello por lo cual la implementación del Programa en territorios étnicos demanda una actuación étnicamente diferenciada, acorde con los principios de la titularidad colectiva de la propiedad, del ejercicio de autoridad y de autonomía administrativa de los pueblos al interior de sus territorios, y con el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de los mismos. Significa esto que la aplicación del enfoque diferencial étnico debe dar a las instituciones y a los operadores en campo herramientas para reconocer e identificar las formas propias de autoridad y gobierno propio de las comunidades étnicas, y construir formas de relacionamiento respetuosas. Debe, así mismo, dar elementos para recoger e incorporar el conocimiento que las autoridades y miembros de las comunidades tienen sobre el territorio que habitan, y posibilitar la operación en campo, teniendo en cuenta la diversidad sociocultural, geográfica y lingüística de los pueblos. En consecuencia, es importante acotar el alcance del Programa en territorio étnicos, reconociendo como principio para su implementación la concertación previa con las autoridades étnicas reconocidas.

2.3.1.2. TENENCIA DE LA TIERRA Y TERRITORIO

Los territorios étnicos protegidos por la legislación y jurisprudencia nacional no son solamente los titulados, sino todos aquellos que los pueblos indígenas o comunidades étnicas ocupan o aprovechan regularmente. Así lo señala el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que forma parte del bloque de constitucionalidad, una profusa jurisprudencia de las Cortes Interamericana de Derechos Humanos y Constitucional Colombiana y otras normas que hacen énfasis en el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas.

Las obligaciones del Estado para la protección de los derechos territoriales involucran, al menos, los deberes de titular, delimitar, proteger contra terceros y realizar consultas cada vez que se prevean medidas que puedan afectar el disfrute de estos derechos.

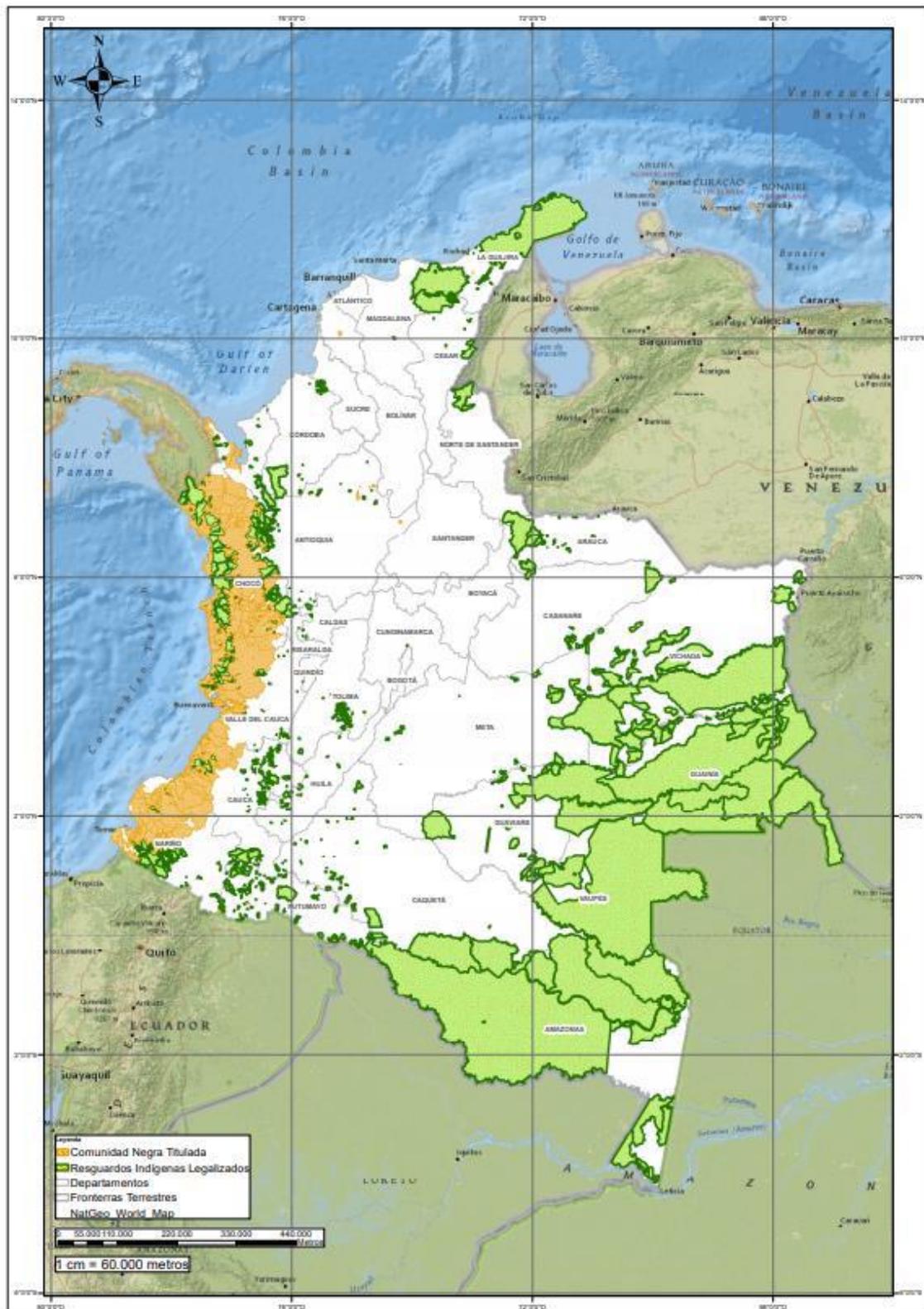
En el caso de los pueblos indígenas, este derecho se deriva de la Constitución y se desarrolla en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios 2164 de 1995 y 1071 de 2015, donde se establece los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento de los resguardos y la reestructuración de los de origen colonial o republicano y de las reservas indígenas. A partir del Decreto 2164 se reconoce como territorios indígenas las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales. El Decreto 2333 de 2014 introduce el concepto de territorio ancestral y/o tradicional y lo define como los resguardos indígenas, aquellas tierras y territorios que

históricamente han venido siendo ocupados y poseídos por los pueblos o comunidades indígenas y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales y espirituales.

Hoy las comunidades indígenas presentan diferentes formas de tenencia en relación con su territorio:

- Resguardos indígenas: son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y, conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.
- Reserva indígena: es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el Incora a aquellas para que ejercieran en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991.
- Resguardo de origen colonial o republicano: Tienen su origen y fundamento legal en una cédula real, donación, merced o decreto expedido en el periodo republicano. Se tiene que adelantar el proceso de Clarificación de la Propiedad para determinar la vigencia legal de los títulos que presentan las comunidades para que posteriormente, una vez establecida su autenticidad, se proceda a realizar la reestructuración del Resguardo.
- Posesión tradicional y/o ancestral de tierras y territorios de los pueblos indígenas: es la ocupación y relación ancestral y/o tradicional que los pueblos indígenas mantienen con sus tierras y territorios, de acuerdo con los usos y costumbres, y que constituyen su ámbito tradicional, espiritual y cultural, en el marco de lo establecido en la Ley 21 de 1991. (Decreto 2333 de 2014 “por el cual se establecen mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas”)

En el caso de comunidades afrocolombianas se aplica la ley 70 de 1993, reglamentada por el Decreto 1745 de 1995, compilado en el título 1 de la parte 5 del Decreto 1066 de 2015, que desarrolló el artículo 55 transitorio de la Constitución Política. Esta norma les reconoce a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías que han venido ocupando en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y en zonas similares del país. Las tierras destinadas a uso colectivo son declaradas inalienables, imprescriptibles e inembargables.



Mapa completo de territorios legalizados a comunidades étnicas. ANT, 2019.

Según datos la Agencia Nacional de Tierras (2019), los territorios legalizados a grupos étnicos abarcan el 34% del área total del país (39,3 millones de hectáreas). De estos, el 85% corresponde a 775 resguardos indígenas y el 15% a 208 titulaciones colectivas a comunidades negras, cuya distribución geográfica se observa en el mapa. En la región amazónica se han legalizado resguardos indígenas de grandes extensiones como el “Predio Putumayo” que tiene una extensión de 5.8 millones de hectáreas, mientras que las titulaciones a comunidades negras se han focalizado

principalmente en la Costa Pacífica (Chocó, Nariño y Valle tienen el 82% del área titulada). El Censo Nacional Agropecuario (2014) encontró que el 87,2% del área rural dispersa censada en territorios de grupos étnicos tiene cobertura de bosques naturales. Al interior de cada grupo, esta proporción es de 89,3% en territorios de pueblos indígenas, de 75,4% en territorios de comunidades negras, y de 40,8% en territorio ancestral raizal. El 9,9% del área rural dispersa de grupos étnicos tiene uso agropecuario; por grupo, esto corresponde al 8,2%, 19,4% y 57,2% respectivamente.

A julio de 2019 los pueblos indígenas han elevado un significativo número de solicitudes de legalización de territorios. Según datos de la Agencia Nacional de Tierras existe una mayor concentración de solicitudes de legalización para comunidades indígenas en los departamentos de Putumayo (132), Cauca (110) y Tolima (89); mientras que las solicitudes para consejos comunitarios se concentran en Valle del Cauca (76), Bolívar (43%) y Antioquia (29). Un análisis de la situación de los trámites pendientes muestra que solo el 29% de las solicitudes identifican el área exacta por legalizar, mientras que en el restante 71%, el área no había sido definida¹¹.

Los pueblos indígenas y consejos comunitarios continúan realizando solicitudes de legalización, cuyo trámite requiere la identificación del área solicitada, lo cual se dificulta por no contar con un catastro actualizado.

Pero incluso los territorios titulados están expuestos a situaciones de inseguridad jurídica a causa de la definición precaria de sus linderos, la falta de cartografía a gran escala y en general, a que gran parte de la constitución de resguardos y la titulación de territorios colectivos se hicieron hace muchos años y por tanto los planos originales se levantaron usando orígenes de coordenadas locales o se dibujaron sobre cartografía antigua que usaba el Datum Bogotá (1941) y no el sistema de referencia actual MAGNA-SIRGAS. Así, son frecuentes los traslapes entre los títulos que tienen los grupos étnicos y los títulos que ostentan otros propietarios particulares colindantes, así como entre territorios étnicos y áreas protegidas. Se dan también situaciones en las que, dentro de territorios étnicos formalizados, se encuentran títulos legítimos privados y posesiones anteriores a la titulación que no fueron debidamente excluidas del título colectivo. Todo ello es fuente de conflictos entre las comunidades, propietarios particulares colindantes y colonos que reclaman terrenos al interior de los territorios colectivos.

2.3.1.3. AUTONOMÍA

De acuerdo con el artículo 329 de la Constitución Política, los pueblos indígenas tienen autonomía dentro de su territorio para diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, así como para velar por la preservación de los recursos naturales. El Convenio 169 de la OIT reconoce además el derecho de los pueblos y comunidades a “asumir el control de sus propias institucionales y formas de vida y de su desarrollo económico” y a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo” (preámbulo y artículo 7).

Es importante señalar que la Constitución Política prevé dentro del ordenamiento territorial del país las entidades territoriales indígenas (Territorios Indígenas), las cuales deben ser reglamentadas mediante Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuya reglamentación aún no

¹¹ “Conceptualización y sistema de información sobre la vulnerabilidad de los territorios sin titulación colectiva”. Observatorio de Territorios Étnicos de la Pontificia Universidad Javeriana, 2017

ha sido expedida. No obstante, el Decreto 1953 y 632 definen los procedimientos para poner en funcionamiento de manera transitoria dichos territorios con fines de la administración de sistemas propios en salud, educación y prestación del servicio de agua potable y saneamiento, entre otros. La Ley 152 de 1994 dio la potestad a los pueblos indígenas de formular sus propios planes de desarrollo, que se han denominado “Planes de Vida” y contienen elementos de ordenamiento territorial, sistema productivo, educativo y de salud, fortalecimiento del gobierno propio y jurisdicción especial indígena, aspectos culturales, espirituales y de seguridad alimentaria, estrategias ambientales, enfoque de género, entre otros aspectos. En este sentido, tanto pueblos indígenas como comunidades afrocolombianas son autoridades de su territorio y tienen funciones de ordenamiento de los usos del suelo dentro de este.

Por otro lado, las autoridades indígenas y afrocolombianas tienen funciones de velar por la integridad de sus territorios y porque estos cumplan la función social y ecológica de la propiedad. En esa medida, pueden participar en las consultas previas y en todas las etapas de planeación, ejecución y seguimiento de diferentes políticas, programas o proyectos como administradores locales del territorio.

Organización de los Pueblos Indígenas

El gobierno propio y la organización política de los pueblos indígenas tienen por objeto dinamizar, fortalecer, y gestionar los procesos institucionales necesarios para el cumplimiento de los Planes de Vida y de Salvaguarda. Ello implica la constante gestión de proyectos y estrategias que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, así como de la recuperación de la cultura material e inmaterial. De esta manera, las diferentes instancias de la organización política son las encargadas de velar, capacitar y hacer seguimiento al cumplimiento de los derechos constitucionales, económicos, sociales, territoriales y culturales de las comunidades bajo los principios de la Ley de Origen y la cosmovisión de cada pueblo.

Como autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran los abuelos, mayores, sabedores, chamanes, mamos, entre otros, que actúan como máximas autoridades de la comunidad en el ámbito espiritual y de gobierno.

En otros niveles de organización comunitaria en las que se encuentra adscritos los resguardos y comunidades indígenas se encuentran las asociaciones de autoridades tradicionales y cabildos indígenas del nivel local, regional, departamental, nacional y supranacional.

Algunas organizaciones a nivel nacional son:

- Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC,
- Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia - Gobierno Mayor,
- Autoridades Indígenas de Colombia — AICO.
- Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía-OPIAC,
- Confederación Indígena Tayrona-CIT

Para concertar con el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado y hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen, se creó la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas creadas mediante Decreto 1397 de 1996.

Organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP)

Para recibir y administrar sus tierras colectivas, las comunidades negras deben conformar Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, que ejercen la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen, y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad (Decreto 1745 de 1995). Los Consejos Comunitarios tienen la función de ordenar los usos del suelo dentro de los Territorios Colectivos, además de delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas, entre otras funciones.

El Consejo Comunitario lo integran la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario, autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna. La Junta del Consejo Comunitario establece mecanismos de administración y manejo que garanticen la equidad y justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias, que evite la concentración de las tierras en pocas manos y que permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del cual se benefician todos los integrantes de la comunidad, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Además de los Consejos Comunitarios, en los territorios existen organizaciones de base y asociaciones de Consejos. A nivel departamental hay organizaciones de segundo nivel y comisiones consultivas departamentales. A nivel nacional está la Comisión Consultiva de Alto Nivel.

Organización de los pueblos Rrom

La familia nuclear es la unidad económica básica del pueblo Rrom. La familia extensa constituye la kumpania, que es la modalidad más común de asentamiento temporal o permanente y es especialmente un espacio de organización social y política. A raíz de la problemática que estaban viviendo por su segregación en el país, surge la necesidad como grupo, de tener voz, y es así como en los años 90 se crea el Proceso Organizativo del Pueblo Rrom de Colombia – PROROM– y la Unión Romaní.

Consulta previa en Colombia

En el marco de la autonomía territorial consignada en la Constitución Política de Colombia, las comunidades étnicas cuentan con el derecho a que se les consulten todas las decisiones legislativas y administrativas que sean susceptibles de afectarlos directamente.

Estas consultas, en Colombia denominadas Consulta Previa, son un derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas, NARP, y Rrom en la toma de decisiones respecto de obras o actividades desarrolladas en sus territorios y que puedan afectarlos de alguna manera-

La consulta previa tiene su soporte en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual fue aprobado en nuestro país mediante la Ley 21 de 1991. No obstante, las reglas fundamentales se han definido principalmente por vía jurisprudencial¹², mientras que los lineamientos metodológicos han sido expedidos por la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior (Dirección de Consulta Previa).

¹² Véanse, entre otras: Corte Constitucional, Sentencias: T-769 de 2009, T-129 de 2011, T-376 de 2012

Dentro de las principales reglas establecidas, se destaca que las Consultas Previas deben ser:

- **Previas:** es decir anteriores a la toma de decisiones que los puedan afectar.
- **Informadas:** pueblos deben conocer de manera oportuna la información adecuada sobre la medida consultada y las comunidades pueden, si lo desean, asesorarse con organizaciones y expertos de su confianza
- **De buena fe:** es decir, sin ánimo del que consulta de dividir a las comunidades u ofrecer prebendas, con pleno cumplimiento de los acuerdos logrados
- **Libres:** lo que indica que las comunidades no deben ser presionadas para tomar una postura o decisión, ni bajo fuerza ni engaño.
- **Con las autoridades legítimas y representativas:** no cualquier persona de la comunidad está autorizada para representarla en espacios de consulta
- **Con el ánimo de llegar a un acuerdo:** esto implica que las consultas no son procedimientos para cumplir requisitos, sino que se deben encaminar todos los esfuerzos posibles para lograr un acuerdo que sea conducente a proteger la integridad étnica y cultural de los pueblos y comunidades.
- **No se circunscriben a afectaciones en territorios titulados:** los pueblos étnicos tienen derecho a que se les consulten todas las medidas que puedan afectarlos directamente.
- **Respetuosas de la preconsulta:** al inicio de la consulta debe lograrse un acuerdo sobre la metodología de consulta previa, dado que esta varía según las características de la medida y del pueblo.
- **Con consentimiento libre, previo e informado en los casos previstos por la Corte Constitucional:**
 - o *Cuando el consentimiento previo, libre e informado sea la manera menos lesiva para salvaguardar la integridad étnica y cultural;*
 - o *Impacto grave a derechos territoriales étnicos;*
 - o *Desplazamiento o reubicación de comunidades;*
 - o *Contaminación y vertimiento de residuos tóxicos;*
 - o *Riesgo a la existencia física y cultural.*

Las instancias de concertación institucional para comunidades étnicas son:

- Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.

Creada mediante Decreto 1397 de 1996 con el propósito de concertar con el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado y hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Está integrada por los siguientes miembros permanentes:

- El Ministro del Interior o su delegado.
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.
- El Ministro de Minas y Energía o su delegado.
- El Ministro de Salud o su delegado.
- El Ministro de Educación Nacional o su delegado.
- El Ministro de Cultura o su delegado

- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado
- El Consejero Presidencial de Fronteras o su delegado.
- El Consejero Presidencial de Política Social o su delegado.
- Los Senadores Indígenas.
- Los exconstituyentes indígenas.
- El Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC o un delegado por el Comité Ejecutivo.
- El Presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC o un delegado por el Comité Ejecutivo.
- Un delegado por la Confederación Indígena Tairona.
- Un delegado por cada macrorregión CORPES o las Regiones Administrativas de Planificación que se conformen de acuerdo con el artículo 306 de la Constitución Nacional, seleccionados por las organizaciones indígenas de la respectiva región.

▪ Comisión Nacional de Territorios Indígenas.

Creada por el Decreto 1397 de 1996, tiene entre sus funciones analizar las normas de la legislación agraria atinentes a resguardos indígenas y recomendar las modificaciones que se requieran. Está integrada por:

- El Viceministro de Desarrollo Rural Campesino del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- El Gerente General del INCORA o su delegado.
- El Subgerente de Planeación del INCORA.
- El Jefe de la División para la Atención de Comunidades Indígenas y Negras del INCORA.
- Un delegado del Ministro del Interior.
- El jefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del Departamento Administrativo de Planeación Nacional.
- El Director General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- El Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC o un delegado por el Comité Ejecutivo.
- El Presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC o un delegado por el Comité Ejecutivo.
- Un delegado por la Confederación Indígena Tairona.
- Un delegado por cada macrorregión Corpes o las Regiones Administrativas de Planificación que se conformen, seleccionados por las organizaciones indígenas de la respectiva región.

Los Senadores indígenas y los exconstituyentes indígenas serán invitados permanentes.

▪ Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Esta Comisión Consultiva, prevista en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993 y adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia, se integra de la siguiente manera:

- El Viceministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
- El Viceministro de Ambiente o su delegado.
- El Viceministro de Preescolar, Básica y Media o su delegado
- El Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- El Viceministro de Minas y Energía o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- El Director del Programa Presidencial para la Acción Social o su delegado.
- El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o su delegado.
- El Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, o su delegado.
- El Gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o su delegado.
- El Director de la Unidad Nacional de Tierras Rurales o su delegado.
- Los dos Representantes a la Cámara elegidos por circunscripción especial para las Comunidades Negras, de que trata la Ley 649 de 2001.
- Los representantes de los Consejos Comunitarios y de Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afro-colombianas, Raizales y Palenqueras.

▪ Comisión Nacional de Diálogo

La Comisión Nacional de Diálogo, será el espacio de interlocución con el Estado colombiano y el grupo étnico Rrom o Gitano, el cual estará integrado por:

- El Ministerio del Interior y de Justicia, quien lo presidirá
- El Ministerio de Protección Social.
- El Ministerio de Educación Nacional.
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- El Ministerio de Cultura.
- Los representantes de las Kumpaño y de las organizaciones legalmente constituidas.

Se ha surtido la consulta previa de los textos de los proyectos de ley “Proyecto *Fast Track* 10 de 2017 Senado”, y del “Proyecto de Ley 424 de 2018 Cámara” en los que se concertó con las comunidades indígenas NARP y Rrom la implementación de un modelo de catastro multipropósito. Los acuerdos alcanzados en la consulta previa del proyecto han sido incorporados al presente Programa, con lo que se dan por satisfechos los requerimientos de socialización con pueblos indígenas exigidos en las Políticas de Salvaguardias sociales y ambientales.

2.3.1.4. IMPACTO DEL CONFLICTO ARMADO

El desplazamiento provocado por el conflicto armado interno ha tenido un efecto desproporcionado sobre los grupos étnicos: se estima que el 6% de los desplazados son indígenas y el 30% son afrodescendientes. Debido a que ellos representan respectivamente el 3% y el 10% de la población colombiana, las elevadas cifras de expulsión revelan una afectación desproporcionada y agravada con ese tipo de población, de acuerdo con informes del Centro Nacional de Memoria Histórica. Este impacto es desproporcionado tanto por los efectos físicos que tiene el desplazamiento y el despojo de tierras ancestrales, como por los efectos culturales que tiene la ruptura del vínculo con el territorio ancestral: sin éste se pone en riesgo la sobrevivencia cultural de los grupos étnicos. Este hecho fue visibilizado por la Corte Constitucional (Autos 004 y 005 de 2009), que reconoce que el despojo y el desplazamiento generan un claro riesgo de extinción física y cultural, y estima que al menos 35 grupos indígenas

se encuentran en peligro de extinción por estas causas. Este concepto fue también recogido por la ley 1448 (Ley de Víctimas), y los decretos que reglamentan la atención y reparación a grupos étnicos. En el 2017 la Corte Constitucional (Auto 266) declara que “el nivel de cumplimiento de las órdenes encaminadas a atender y proteger a los pueblos y comunidades indígenas y afrocolombianos que han sido desplazados o están en riesgo de estarlo, es bajo” y ordena implementar una serie de medidas para corregir esta situación.

El ordenamiento jurídico colombiano no solo atribuye al conflicto armado la victimización desproporcionada de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, sino a factores ligados directamente con la precariedad de la protección de derechos territoriales. Para la Corte Constitucional (Auto 004 de 2009), la precariedad de la titulación de la tierra “es un factor que facilita ampliamente el despojo y la invasión territorial; de esta manera, existe un entrelazamiento de los procesos de ampliación y saneamiento de resguardos con ciertos factores conexos al conflicto armado (presencia de actores armados, de cultivos ilícitos, o de actividades militares en zonas de ampliación)”.

En el caso de las comunidades afrocolombianas, la Corte plantea un análisis similar. Muestra cómo el conflicto armado en Colombia y las presiones territoriales que se exacerbaban con éste, significan para las comunidades afrocolombianas riesgos extraordinarios de mayores situaciones de pobreza y acentuación del racismo y la discriminación racial. Asimismo, constituyen una amenaza al disfrute de los derechos colectivos a la integridad cultural, a la participación y al territorio.

En consecuencia, el fortalecimiento de los mecanismos de caracterización, formalización, demarcación y protección de territorios son medidas necesarias en el marco normativo de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas como víctimas del conflicto armado en Colombia.

2.3.1.5. PUEBLOS INDÍGENAS NO CONTACTADOS

Los pueblos indígenas no contactados, en contacto inicial o en aislamiento voluntario han sido definidos como pueblos o segmentos de pueblos indígenas que, en ejercicio de su autodeterminación, permanecen sin contacto regular con la población mayoritaria.

A nivel internacional varios organismos han adelantado acciones en pro de fomentar medidas de protección a esta población. En 2012, las Naciones Unidas formularon las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay. Así mismo, desde la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica - OTCA se ha avanzado en el tema.

En Colombia, actualmente el Ministerio del Interior se encuentra coordinando la construcción de una política pública de protección para garantizar los derechos, tanto individuales como colectivos de los que son sujeto. De manera fragmentada, diferentes acciones de política pública han determinado un avance en este sentido. Es así como, por ejemplo, el Decreto Ley 4633 de 2011, *“Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”*, en sus artículos 17 y 18 definió garantías de derechos para esta población. El artículo 17 sobre los pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario dispuso que tienen derecho *“a permanecer en dicha condición y a vivir libremente, de acuerdo con sus culturas en*

sus territorios ancestrales. Por tanto, como sujetos de especial protección, en ningún caso podrán ser intervenidos o despojados de sus territorios, ni serán objeto de políticas, programas o acciones, privadas o públicas, que promuevan el contacto o realicen intervenciones en sus territorios para cualquier fin”.

El presente Programa no llevará a cabo ninguna actuación que pueda impactar de alguna manera pueblos indígenas no contactados.

2.3.2. PLAN DE GRUPOS ÉTNICOS

Como se ha señalado, el presente Programa no incluye entre sus objetivos la ampliación, constitución o saneamiento de resguardos o territorios colectivos a comunidades étnicas. Así mismo, dado que constitucionalmente los territorios étnicos son inalienables, inembargables e imprescriptibles, no se pueden adelantar en ellos procesos de regularización de ocupaciones. Por consiguiente, la actuación del **Programa en los territorios étnicos se enfocará en la implementación del catastro multipropósito**. De otra parte, la formalización de predios particulares colindantes con territorios étnicos debe realizarse con la participación tanto de la comunidad étnica como de los dueños de los predios colindantes, y solo en el caso en que no exista ningún conflicto documentado ni oposición por parte del pueblo étnico.

La implementación del catastro multipropósito en territorios étnicos tiene el potencial de generar impactos altamente positivos para los pueblos y comunidades indígenas y afrocolombianas, entre ellos:

- Procurar la información catastral actualizada que es necesaria para facilitar el trámite de los procedimientos administrativos asociados a la legalización de la propiedad sobre la tierra de las comunidades étnicas, brindando así la seguridad jurídica necesaria y protección frente a despojos.
- Ofrecer información útil a los grupos étnicos para los procesos de planeación propia.
- Hacer visible información relacionada con grupos étnicos que permita formular políticas públicas adecuadas.
- Proveer información esencial para que el Estado pueda dar cumplimiento a órdenes judiciales relativas a la protección de los derechos territoriales étnicos y para hacer efectiva su política de reparación y restitución de tierras.

No obstante, una implementación inadecuada del Programa podría acabar afectando negativamente los derechos de los grupos étnicos al contribuir a:

- Mantener, y en el peor de los casos reforzar, situaciones de inseguridad jurídica sobre sus tierras y territorios.
- Legalizar despojos.
- Generar o exacerbar conflictos latentes por el uso y tenencia de la tierra entre grupos étnicos y población no étnica que también están presentes en el territorio y que tienen expectativas de reconocimiento de titularidad sobre los mismos predios.
- Generar la expectativa de que el levantamiento catastral va a generar reconocimiento de derechos de propiedad colectiva, sin surtir los procesos especiales que deben ser aplicados en estos casos.

A fin de maximizar sus impactos positivos y minimizar la posibilidad de impactos negativos, el Programa, en sus actividades de gestión catastral multipropósito con los pueblos y comunidades étnicas, se guiará por lo establecido en las guías metodológicas que concertarán con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas; para el caso de los pueblos indígenas, con la Subcomisión de Territorialidad, Vivienda, Saneamiento Básico, Actividad Agropecuaria, Ambiente y Minería de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las Comunidades NARP. La aprobación e incorporación de estas guías en el Reglamento Operativo del Programa es requisito previo para que el Banco autorice el inicio de actividades de levantamiento catastral en cualquiera de las entidades participantes. A continuación, se presentan los principios y lineamientos discutidos durante la consulta con los grupos étnicos, los cuales serán desarrollados en las guías mencionadas:

PRINCIPIOS

- En la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito en territorios de los pueblos y comunidades étnicas se respetarán las decisiones, los actos, estrategias e iniciativas legales y legítimas propias de los pueblos y comunidades, como ejercicio político y colectivo de autonomía y gobierno propio, dirigidos a la protección de la vida, la libertad y la integridad cultural.
- Se garantizará el derecho a la objeción cultural de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con su cosmovisión ancestral, derecho propio o derecho mayor, ley natural y ley de origen. En desarrollo de este, para el levantamiento, divulgación y uso de la información, se respetarán las limitaciones al acceso indiscriminado o indebido a los espacios sagrados, áreas y conocimiento de especial importancia cultural, ambiental, espiritual, social, económica o de otra índole.
- El carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los derechos sobre las tierras de los pueblos y comunidades étnicas deberá orientar el proceso de gestión catastral multipropósito en estos territorios, teniendo en cuenta que el goce efectivo de este derecho contribuye a su pervivencia física y cultural.
- El proceso de gestión catastral multipropósito en territorios indígenas será concertado y coordinado con los pueblos, comunidades y sus autoridades propias, para garantizar su participación efectiva y vinculante.
- Las autoridades propias, en el marco de su autonomía y en desarrollo del principio de objeción cultural, podrán establecer restricciones al acceso y uso de la información del componente material del catastro relativa a sus territorios, esto es, de las relaciones de hecho que no constituyen derechos reales, que serán oponibles a terceros de carácter particular.
- Todos los actores involucrados en la ejecución y seguimiento del proceso de gestión catastral multipropósito deberán trabajar de manera armónica y respetuosa con las comunidades y sus autoridades propias.
- El CM procurará información de predios formales o informales que puedan existir en territorios colectivos étnicos y de sus dueños, desagregando sexo y grupo étnico, en los términos que se concierten con las autoridades propias, que permita tomar decisiones de

política pública y sirva no solo al Estado, sino a las autoridades de los pueblos y comunidades en sus ejercicios de gobernanza y relacionamiento con el Estado.

- Se promoverá la participación equitativa de hombres y mujeres en todas las etapas del barrido catastral, incluyendo socialización, espacios de participación y trabajos de campo.
- Las autoridades de los pueblos y comunidades étnicas tendrán acceso gratuito a la información del catastro levantada en sus territorios legalmente constituidos.
- La resolución de conflictos territoriales, diferencias de linderos y traslapes entre comunidades étnicas y propietarios particulares, en ningún caso afectará los derechos adquiridos de los grupos étnicos.
- El Programa no llevará a cabo ninguna actuación que pueda afectar de alguna manera a pueblos indígenas no contactados.

LINEAMIENTOS

Compilación previa de información sobre territorios étnicos. Previo a adelantar el proceso actualización o formación catastral multipropósito el gestor catastral deberá

- Solicitar a la Agencia Nacional de Tierras información sobre la existencia de:
 - Territorios colectivos titulados o constituidos.
 - Territorios donde se adelantan procesos o han realizado solicitudes de titulación, constitución, ampliación, saneamiento y clarificación o reestructuración de títulos coloniales y republicanos reconocidos por la Ley
 - Territorios donde se adelanten procedimientos de medidas de protección de territorios ancestrales y/o tradicionales, conforme al Decreto 2333 de 2014.
 - Los predios que, por decisión judicial o administrativa, deben ser objeto de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas.
 - Los predios adquiridos por el INCORA, el INCODER o la ANT en beneficio de comunidades étnicas, entregados y no titulados, y aquellos en proceso de entrega.
 - Las tierras adquiridas a cualquier título con recursos propios por las comunidades étnicas, entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de comunidades étnicas en trámite de constitución o titulación colectiva.
- Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas, información sobre los procesos administrativos o judiciales de restitución cuyos reclamantes sean grupos étnicos.
- Solicitar al Ministerio del Interior información sobre la existencia de pueblos y comunidades étnicas, sobre las autoridades propias y sus formas de organización. Complementariamente, consultar a las organizaciones étnicas sobre la información disponible en sus bases de datos y/o sistemas de información propios.
- Solicitar al MADS, PNN y otras autoridades ambientales información relacionada con posibles traslapes de los territorios étnicos con parques nacionales, áreas protegidas y otras áreas de especial importancia ambiental.
- Solicitar información acerca de sitios arqueológicos y proyectos viales, mineros, de infraestructura, etc., en desarrollo o en proyección.

- Compilar información sobre autoridades étnicas y las asociaciones de cabildos u organizaciones étnicas regionales o nacionales a las que pertenecen.
- Con el propósito de reconocer las condiciones de vulnerabilidad derivadas del conflicto armado interno así como para evitar la revictimización, el gestor catastral definirá e implementará las estrategias, mecanismos y medidas de tratamiento diferenciado para comunidades étnicas en situación de desplazamiento, en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y con la participación de las autoridades y organizaciones étnicas que los representan, cuando sea del caso.

Se consolidará una base de datos con la información ya mencionada, los datos catastrales del IGAC, la información del registro de la propiedad y cualquier otra información acerca de la existencia de predios de terceros al interior de los territorios colectivos.

Concertación con autoridades y socialización con comunidades étnicas. Para el ingreso a los territorios étnicos colectivos, es fundamental el ejercicio previo de concertación con las autoridades para definir el alcance del barrido predial en el territorio, tiempo, recorridos y acompañantes por parte de la comunidad propietaria del territorio étnico; dar a conocer los linderos del territorio colectivo, los predios de terceros que serán levantados; y acordar cómo se realizará la devolución de resultados y la exposición pública de la información levantada. La concertación con las autoridades es la puerta de entrada para la socialización del plan de trabajo y cronograma con las comunidades que conforman el territorio colectivo.

Para evitar falsas expectativas o malentendidos sobre el alcance del Programa, se deberá informar de manera clara y precisa sobre sus objetivos y actividades, dejando claro que el Programa no incluye procesos de saneamiento, ampliación, constitución, ni titulación de territorios étnicos.

Todos los actores involucrados en la ejecución y seguimiento de los operativos de barrido predial masivo trabajarán de manera armónica y respetuosa con las comunidades y sus autoridades propias. La Estrategia de Relacionamiento con Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos (Anexo 2) incluye medidas dirigidas a garantizar que los procesos de relacionamiento, socialización, información, comunicación y participación de los grupos étnicos sean socioculturalmente adecuados.

Alcance del levantamiento catastral. Cada comunidad étnica tendrá derecho a decidir el alcance de la gestión catastral que se va a adelantar en su territorio, entre las que se encuentran distintas posibilidades:

- Identificación del límite del territorio colectivo de la comunidad étnica.
- Inventario y levantamiento de predios, formales e informales, que se encuentran dentro de los límites del territorio étnico, y de sus respectivas construcciones.
- Identificación de predios en donde se encuentren asentadas poblaciones étnicas.

En caso de sobreposición con predios de comunidades étnicas, este hecho deberá ser documentado.

Recorridos y levantamiento. De acuerdo con lo que se haya concertado con las autoridades, se programan los recorridos para realizar los levantamientos tanto del perímetro como al interior del territorio étnico. Por seguridad, efectividad y en reconocimiento a la autoridad de los pueblos, es

importante respetar los tiempos, zonas y orden de entrada, y garantizar la participación de las personas que fueron seleccionadas para esta labor.

Socialización del trabajo en campo. Cuando se termine el trabajo en terreno, se procederá a socializar los recorridos, levantamientos y resultados. Es fundamental realizar esta socialización antes de llevar la información a cartografía formal y a registro, por tratarse del primer filtro de la información. Este ejercicio ayuda a lograr certeza, reducir errores y evitar conflictos posteriores.

Mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En caso de discrepancias sobre linderos o solapes entre el territorio étnico y predios sobre los que un tercero tiene expectativas de reconocimiento se utilizarán de manera preferente los mecanismos propios de resolución de conflictos con que cuentan las comunidades étnicas. Es recomendable contar con un protocolo o procedimiento para tramitar en terreno dichos conflictos cuando se presenten, identificando en que situaciones se puede gestionar el conflicto directamente y en que situaciones deben ser remitidos ante la ANT. En este caso, según el Decreto Ley 902, se deberá disponer de personal capacitado para aplicar los mecanismos de conciliación y establecer provisiones especiales para el caso de los pueblos indígenas. De ninguna manera estos procesos afectarán derechos adquiridos por las comunidades indígenas.

Entrega final de resultados. Después de la socialización y presentación de resultados del levantamiento de la información, el operador entregará los productos y resultados a los co-ejecutores del programa. Esta información es base para los procesos internos de ordenamiento, para la interlocución con entidades que tienen a cargo procesos o procedimientos, y en general para todo asunto relacionado con el territorio étnico. Es por ello fundamental que sea compartida con las autoridades y comunidad de cada territorio.

2.4. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La Constitución colombiana establece que “la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica” (art 58). Este mandato constitucional se ve reflejado en numerosas normas y políticas nacionales que han buscado conciliar el acceso de los campesinos a tierras fértiles con la conservación de ecosistemas valiosos para los habitantes actuales y futuros en un país en que la tierra ha sido uno de los principales factores de disputa.

En este contexto, el Catastro Multipropósito se presenta como una poderosa herramienta que, de acuerdo con el CONPES 3859, contribuirá "a generar las condiciones para dar sostenibilidad a los procesos de paz territorial, mejorar las capacidades e instrumentos del Estado para priorizar y asignar mejor la inversión pública en las regiones, y garantizar el efectivo cumplimiento de las funciones económica, social y ambiental de la propiedad, tal como lo establece la Constitución Política Nacional”.

A su vez, el Decreto Ley 902 de 2017 ratifica lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015, el cual ordena la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) con el fin de intervenir el territorio rural para gestionar y solucionar los conflictos y situaciones indeseadas frente al acceso, uso y tenencia de la tierra, aprovechando los barridos prediales para identificar y solucionar tales situaciones. Por su parte, las bases del Plan de Desarrollo 2018- 2022 presentan como reto para los procesos de ordenamiento productivo y social del territorio “consolidar la Frontera Agrícola Nacional¹³ como instrumento que direcciona la planificación y gestión eficiente del suelo de uso rural en los ámbitos nacional y territorial”.

Bajo este marco de actuación, el presente Programa puede realizar una importante contribución al efectivo cumplimiento de las funciones económica, social y ambiental de la propiedad rural y ayudar a controlar la presión existente sobre los límites de la Frontera Agrícola; lo cual requiere poner especial cuidado a la hora de hacer el inventario catastral por barrido predial de los municipios que albergan áreas de especial importancia ambiental y de reconocer a privados la propiedad de predios que están dentro o en colindancia con estas áreas.

Finalmente es importante aclarar que el Catastro Multipropósito levantará la realidad predial de los territorios y servirá como insumo clave en los procesos y acciones que adelanten las instituciones ambientales, de acuerdo con sus competencias institucionales.

2.4.1. ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL (AEIA)

Para efectos de este documento, se entenderán las Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA) listadas en la siguiente tabla:

¹³ El MADS y el MADR definieron la frontera agrícola como “el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley”. UPRA. (2018). Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL -AEIA		
Categoría de Ordenamiento Ambiental	Área de Especial Interés Ambiental	Escala de Gestión
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) - Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN)	Parques Nacionales Naturales	Nacional
	Reservas Naturales	Nacional
	Áreas Naturales Únicas	Nacional
	Santuarios de Fauna y Flora	Nacional
	Vías Parque	Nacional
	Prospección para la declaración de Áreas Protegidas	Nacional
SINAP - Otras Categorías	Parques Naturales Regionales	Regional
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	Nacional
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	Regional
	Distritos Nacionales de Manejo Integrado	Nacional
	Distritos Regionales de Manejo Integrado	Regional
	Área de Manejo Especial de la Macarena AMEM	Regional
	Distritos de Conservación de Suelos	Regional
	Áreas de Recreación	Local
	Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Local
Ecosistemas Estratégicos	Complejos de Páramo	Nacional
	Subpáramos, Nacimientos de Agua, Zonas de Recarga	Local
	Humedales Interiores	Regional
	Sabanas Naturales	Regional
	Bosques Naturales	Regional
	Bosques Secos	Regional
	Zonas A de Reservas Forestales Ley 2 de 1959	Nacional
	Manglares	Regional
	Zonas costeras, estuarios, meandros, ciénagas y otros hábitats en recuperación	Regional
	Arrecifes coralinos	Regional
	Pasto Marinos	Regional
Estrategias Complementarias de Conservación y Desarrollo Sostenible	Zonas B y C de Reserva forestales de ley 2 de 1959	Nacional
	Humedales RAMSAR	Nacional
	Reservas de la Biósfera	Nacional
	Patrimonios de la Humanidad	Nacional
	AICAS	Regional
	Suelos de protección para la Conservación (D3600/07)	Regional

Cada una de las figuras de ordenamiento ambiental tiene implicaciones específicas respecto al reconocimiento de la propiedad privada y la adjudicación de baldíos en su interior. Es por tanto imprescindible que en los procesos de ordenamiento social de predios ubicados dentro o en colindancia con un AIEA se tomen en consideración las restricciones asignadas a esa área específica. Así, existen restricciones sobre bienes de uso público, parques naturales, territorios colectivos de comunidades étnicas y patrimonio arqueológico de la Nación, ya que estas áreas gozan del reconocimiento constitucional de inembargables, imprescriptibles e inalienables; restricciones de uso y explotación; restricciones para proteger los derechos patrimoniales de las víctimas de desplazamiento forzado; restricciones vinculadas a la presencia de actividades de

explotación minera y de hidrocarburos o de proyectos de interés público; y restricciones por exposición a riesgo de desastres naturales, entre otras. En la siguiente tabla se muestra el marco regulatorio que define y norma las restricciones y/o condicionantes en materia de tenencia, uso y ocupación de cada tipo de EIA.

MARCO NORMATIVO DE RESTRICCIONES	
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)	Marco Regulatorio
Reservas de la Sociedad civil	Decreto 1996 de 1999; Decreto Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015.
Parque Nacional Natural	Constitución Política Artículo 63; Decreto Ley 2811 de 1974; Ley 2 de 1959; Decreto 622 de 1972
Parques Naturales Regionales (PNR)	Constitución Política Artículo 63; Sentencia C-598 de 2010 de la Corte Constitucional.
Zonas de Reserva Forestal Protectora Regional	Decreto ley 2811 de 1974; Decreto 1076 de 2015; Ley 1450 de 2011
Distritos de Conservación de Suelos (DCS)	Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto 1076 de 2015.
Distritos Regionales de Manejo Integrado	Decreto Ley 2811 de 1974; Decreto 1076 de 2015.
Áreas de Recreación	Decreto Ley 2811 de 1974, , Decreto 1076 de 2015.
Estrategias de conservación	Marco Regulatorio
Zona de Reserva Forestal Protectoras y de Ley 2 de 1959.	Ley 2 de 1959; Decreto Ley 2811 de 1974; Ley 1450 de 2011; Resolución 1526 de 2012 (MADS).
Rondas hídricas	Decreto Ley 2811 de 1974; Decreto 1076 de 2015.
Áreas de Manejo Especial	Decreto Ley 2811 de 1974; Decreto 1974 de 1989.
Ecosistemas estratégicos	Marco Regulatorio
Páramos	Resolución MADS 769 DE 2002; Ley 1753 de 2015, Ley 1930 de 2018.
Humedales	Ley 357 de 1997; Decreto 2811 de 1974; Ley 1753 de 2015 – PND. Ley 99 de 1993; Ley 1450 de 2011, Decreto 1076 de 2015.
Nacimiento de Agua	Ley 99 de 1993; Ley 1450 de 2011.

Fuente: ANT (2017)

2.4.2. PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS A LAS AEIA

Durante la implementación del Programa, en la fase inicial de los POSPR, se realizará un análisis exhaustivo sobre posibles restricciones derivadas del solape o colindancia del predio con áreas de especial importancia ambiental. En la práctica, sin embargo, la rigurosidad y precisión de este análisis puede verse muy condicionadas por los siguientes factores:

- Imprecisiones en la delimitación de algunas áreas de especial importancia ambiental, especialmente las de nivel regional y local.

- Falta de representación de algunas AEIA locales y regionales en el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC)¹⁴ o se encuentran en papel o en medios que dificultan su intercambio digital.
- Escala cartográfica inadecuada. La definición física de las figuras de Ordenamiento Ambiental del país cuenta en su mayoría con insumos cartográficos a escala 1:100.000, lo que en términos de precisión cartográfica para efectos jurídicos supone un inconveniente para determinar si los predios levantados se encuentran o no afectados y en qué grado, por Derechos, Restricciones y Responsabilidades (DRR) asociados a cada AEIA, especialmente cuando parecen encontrarse sobre los límites de un AEIA.
- Problemática de tenencia, uso y ocupación al interior de las áreas protegidas.

A continuación, se analizan la situación de dos tipos emblemáticos de Áreas de Especial Importancia Ambiental: el Sistema de Parques Nacionales Naturales; y los complejos de páramo.

2.4.2.1. EL CASO DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

Colombia es uno de los países más ricos en diversidad biológica y cultural en el mundo. Esa diversidad está representada en 59 áreas naturales pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)¹⁵ que cubren 14.268.224 hectáreas de la superficie nacional, de las cuales el 11,27% constituye el área continental y 1,5% el área marina. 26 de estas áreas tienen presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes (PNN, 2017).

Uso, ocupación y tenencia en PNN

La ocupación de las áreas de Parques Nacionales Naturales se ha convertido en la mayor amenaza a la conservación de la riqueza natural y cultural y al mantenimiento de la oferta de bienes y servicios ecosistémicos en estos lugares. Buena parte de estas ocupaciones se dan por la disputa entre diversos actores por la tenencia de la tierra y por el conflicto armado, y se reflejan en: invasiones, desplazamientos de comunidades campesinas, indígenas y negras al interior de las áreas, y ampliación de sus linderos. Lo anterior conlleva a la tala, implementación de sistemas agropecuarios, construcción de infraestructuras ilegales, adjudicación de baldíos y asentamientos de población en áreas que han sido jurídicamente sustraídas del mercado; así como a una dificultad por parte del Estado para atender a esta población, por encontrarse ubicada en territorios en donde no es factible llegar con servicios básicos, generando fuertes impactos ambientales y una tensión con los derechos de estos grupos poblacionales (PNN, 2015).

En relación con la tenencia de la tierra, al interior del SPNN se da una gran variedad de situaciones, que van desde la propiedad privada consolidada hasta la indebida ocupación de bienes baldíos de la Nación. La Constitución Nacional consagra la naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable de los parques nacionales, lo que significa que estas áreas están absolutamente fuera del comercio y no pueden ser apropiadas por particulares. Ello no significa, sin embargo,

¹⁴ El SIAC es “es el conjunto integrado de actores, políticas, procesos, y tecnologías involucrados en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible”.

¹⁵ Art 11, Decreto 2372-2010: El Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del SINAP y está integrado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974. La reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las acciones necesarias para su administración y manejo corresponden a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

que se desconozcan los derechos territoriales de los grupos étnicos o la propiedad consolidada de acuerdo con las normas respectivas, ya que se respetan los derechos adquiridos; sino que, desde el momento de la declaración o ampliación del área, queda sometida a algunas restricciones de uso. Ahora bien, al interior de las áreas que conforman el SPNN o los parques regionales es posible que haya baldíos, bienes rurales de propiedad privada individual o colectiva o territorios ocupados ancestralmente por grupos étnicos (indígenas y afrodescendientes) que no han sido adjudicados según los procedimientos establecidos legalmente. Para cada uno de estos casos la normativa nacional otorga distintos derechos y restricciones:

- Se reconoce la propiedad privada consolidada con anterioridad a la declaratoria; aunque los propietarios privados no pueden enajenar libremente sus predios
- Se prohíbe la titulación de baldíos
- Se permite la constitución de resguardos indígenas. Se admite legalmente el traslape entre territorios indígenas y áreas del SPNN y se reconoce a los pueblos indígenas que habitan en zonas del Sistema el derecho a continuar allí y la posibilidad de que se constituyan sus resguardos dentro de dichas áreas
- No se permite hacer titulaciones colectivas a afrodescendientes. En relación con los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes, la Ley 70 de 1993 reconoció el derecho a que se les confiriera la propiedad colectiva de los territorios que ocupan y explotan ancestralmente, salvo aquellos que hacen parte del SPNN. De modo que, si un territorio se constituye como parque, este ya no puede ser titulado colectivamente a un Consejo Comunitario. Pero si con anterioridad a la declaración del parque ha sido reconocido colectivamente el territorio, la declaración o ampliación del área de protección no puede desconocer el derecho propiedad colectivo.

En definitiva, la normatividad contempla una serie de procedimientos en pro del saneamiento de la propiedad estatal y privada. No obstante, su aplicación ha resultado compleja, por razones de índole jurídica, social y política. Con el objeto de identificar soluciones para esta problemática, se ha creado una Mesa Técnica interinstitucional para asuntos de Uso, Ocupación y Tenencia¹⁶ a través de la cual se han adelantado las siguientes acciones, entre otras:

- Instalación de mesas locales con indígenas y campesinos¹⁷.
- Realización de estudios de títulos de las áreas protegidas¹⁸ y la precisión de límites¹⁹.
- Realización de diagnósticos que han permitido conocer las solicitudes de actividades mineras y petroleras el interior de los PNN.
- Realización de propuestas para que las acciones de restauración ecológica y protección ambiental pueden generar oportunidades económicas e incentivos a la conservación.
- Formulación de actividades de ecoturismo comunitario.
- Promoción de acciones de relocalización voluntaria para: (i) orientar el reasentamiento de ocupantes de PNN hacia aglomeraciones ya existentes, en donde resulte menos costoso (económica y ambientalmente) atender a la población y (ii) adelantar programas de atención y de apoyo que desestimen la explotación intensiva de los recursos al interior de las AP de donde fueron reasentados.

¹⁶ Conformada por entidades como INCODER, UPRA, DANE, MADS, SNR, IGAC y PNN.

¹⁷ Aprestamiento, gestión, acompañamiento e instalación de mesas locales en Paramillo, Sumapaz, Farallones, La Paya, Sierra Nevada de Santa Marta y el Cocuy.

¹⁸ Estudios de títulos de predios al interior de las áreas protegidas PNN Los Katíos, PNN Puracé, PNN Selva de Florencia, PNN Sumapaz.

¹⁹ Precisión de límites para Isla de Salamanca, Corales del Rosario, Flamencos, Otún Quimbaya, Bahía Portete, Acandí, Corales de Profundidad.

- Compra de predios al interior de los PNN.
- Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, a través del fortalecimiento organizativo, formación en manejo y resolución de conflictos y el manejo de relaciones entre funcionarios y comunidades.

Ello genera diversos retos derivados de aspectos tales como:

- La legislación actual (Decreto 1076 de 2015) prohíbe desarrollar actividades agropecuarias o industriales en las áreas del Sistema del SINAP. Esto quiere decir que, hasta la fecha, se ha declinado la posibilidad de legalizar la presencia y actividades lícitas de las personas y comunidades al interior de los PNN.
- Existen iniciativas para el realineamiento de las áreas protegidas; sin embargo, persiste la pregunta de si estas podrían considerarse ajustadas a la Constitución, en la medida en que en la misma se establece que las tierras del sistema de PNN son inajenables, inalienables e imprescriptibles.
- Igualmente se discuten iniciativas para la recategorización de algunos PNN, que implican el cambio de áreas con conservación estricta (Categoría I de Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)) a otras categorías de manejo menos restrictivas, como la de conservación mediante Manejo Activo (Categoría IV de UICN) o el Uso Sostenible de los Recursos Naturales (Categoría VI de UICN).

2.4.2.2. EL CASO DE LOS PÁRAMOS Y LOS COMPLEJOS DE PÁRAMOS

Los páramos son uno de los ecosistemas más vulnerables y amenazados del norte de Sudamérica y el neotrópico. Considerados como islas continentales, poseen un área reducida en relación con otros ecosistemas de la región, lo que los hace muy vulnerables a los efectos globales del cambio climático y la actividad humana. Para Colombia los páramos son ecosistemas estratégicos, en especial por su papel en la regulación del ciclo hidrológico que sustenta el suministro de agua para consumo humano y desarrollo de actividades económicas de más del 70% de la población (MADS, 2018).

Los ecosistemas de páramo en Colombia abarcan 29.061,3 km², equivalentes apenas al 2.5% del territorio continental, y sin embargo representan el 50% de los ecosistemas de páramo del mundo. A pesar de su importancia, se calcula que el 15% (550 Km²) de la vegetación nativa de los 36 complejos de páramo del país ha sido reemplazada por otro tipo de coberturas de la tierra, principalmente por pastos y cultivos (226 Km²)²⁰.

Delimitación de páramos

En virtud de lo anterior, desde el año 2010 se han venido profundizando las políticas dirigidas a la conservación de los páramos y de los beneficios asociados a los mismos. Por una parte, la reforma del Código Minero (hoy declarado inexecutable) prohibió el desarrollo de actividades mineras en los ecosistemas de páramo, decisión que luego fue ratificada y ampliada a toda actividad agropecuaria por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Se generó así la necesidad de contar con referentes cartográficos unificados para hacer efectivas dichas determinaciones, así como de realizar estudios técnicos que dieran cuenta de los aspectos económicos, sociales y ambientales necesarios no sólo para la identificación y delimitación de estos ecosistemas, sino también para la gestión integral de su biodiversidad (IAvH, 2017).

²⁰ La introducción de especies exóticas, especialmente cultivos forestales, alcanza ya los 30 Km². (SIAC, 2017)

La idea de excluir los páramos del desarrollo de actividades productivas con miras a su protección y la necesidad de definir un área geográfica del ecosistema para hacer efectiva dicha iniciativa, se estableció por primera vez en la Ley 1382 del 9 de febrero de 2010, que modificó parcialmente el Código de Minas. Es así como, la función de delimitar los páramos fue concedida al MADS por la Ley 1450 de 2011 y ratificada recientemente por la Ley 1930 de 2018. Para ello el Ministerio debe consultar los criterios científicos fijados por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt - IAvH, En cumplimiento de lo anterior, a la fecha se cuenta con la delimitación de 36 de los 37 páramos del país (MADR, 2018). La identificación precisa de los límites se ha dificultado, por motivos como los siguientes: (i) La identificación del límite inferior de los ecosistemas paramunos, así como su contraparte, el límite superior de los bosques andinos, no sigue un modelo general que pueda ser aplicado como regla única en todo el país, y (ii) las condiciones climáticas, de humedad, exposición a vientos, radiación solar, suelos y geoformas, historia biogeográfica, así como las múltiples trayectorias de uso de los ecosistemas de alta montaña en los diferentes sistemas cordilleranos colombianos (IAvH, 2013). Es de anotar, que la delimitación ha generado importantes movimientos sociales y algunas de ellas, con la del Páramo de Santurbán tiene enfrentadas a las comunidades, los ambientalistas y al gobierno.²¹

Uso, Ocupación y Tenencia en Páramos

En los complejos de páramos existen 46.700 hectáreas degradadas producto de la expansión de la frontera agropecuaria, especialmente para el cultivo de papa y ganadería²². De conformidad con lo anterior, el Instituto Alexander Von Humboldt (2014) ha señalado la necesidad de incluir en la lista de criterios para la delimitación de los páramos, temas como el régimen de propiedad y los usos y tenencia de la tierra. A pesar de esto, no existe información específica sobre la población de alta montaña y los páramos en Colombia. Aunque existen datos de población para el caso de los municipios cuyo territorio se encuentra mayoritariamente en tierras altas, los censos oficiales de población no dan cuenta del tamaño, estructura, composición, distribución y dinámica de las poblaciones humanas en los páramos, ni sobre el uso que estas personas están dando al territorio.

2.4.3. POTENCIALES IMPACTOS AMBIENTALES

Aplicar los procesos de OSPR para reconocer o asignar derechos de propiedad o uso, en un enfoque por oferta que aplica la metodología de barrido predial, tiene grandes ventajas respecto a las actuaciones tradicionales de adjudicación por demanda caso a caso. Los procesos individuales para la adjudicación de baldíos y saneamiento de la propiedad privada que realizaban el INCORA (liquidado), el INCODER (hoy ANT), los jueces y otras autoridades, hacían muy difícil la aplicación de las normas ambientales del país. Ello debido a que conseguir la información y realizar la revisión de todas las restricciones existentes es un proceso largo y costoso, lo cual no hacía posible su aplicación para un solo predio. Por el contrario, al hacer un barrido de todo el territorio se consiguen economías de escala que hacen más viable la participación de la gran diversidad de actores e instituciones involucradas en la protección ambiental.

²¹ El enorme problema para delimitar el páramo de Santurbán. Semana Sostenible. 2018.

²² Esto ocurre por diferentes razones, entre las cuales vale la pena resaltar el hecho de que en Colombia todavía es más rentable desarrollar una actividad productiva que conservar un terreno al que no se le reconoce ningún valor económico transable (Conpes, CONPES 3859, 2016, p. 23) y también que las normas agrarias exigen la explotación económica de los terrenos baldíos para que estos puedan ser titulados (Ley 160 de 1994 y decretos reglamentarios).

Durante las actividades de barrido predial se podrán dar diversas situaciones con relación a las áreas de especial interés ambiental. En algunos casos se encontrarán áreas bien demarcadas con adecuada señalización y publicidad y en donde la comunidad es consciente de que se encuentra en este tipo de área y las implicaciones que ello tiene. En el otro extremo, existirán casos en los cuales no existe evidencia física que permita saber cuál es el límite de la zona protegida y en donde la población no es consciente de las restricciones legales existentes. En este contexto, el Programa puede hacer una importante contribución a la caracterización de la situación de uso, ocupación y tenencia en el área protegida y otras representativas de la estructura ecológica principal del país, a la par que promueve la seguridad jurídica de la propiedad rural en el marco de su función social y ecológica. Sin embargo, existen también riesgos y potenciales impactos negativos para tener en cuenta:

- Titulación de predios baldíos en áreas inadjudicables por restricciones ambientales por fallas en los mecanismos de verificación durante la implementación del barrido predial y procesos de regularización.
- Ampliación de la frontera agropecuaria y cambios de usos del suelo por personas que, de manera errónea, interpretan que el Programa va a formalizar predios en territorios con restricciones ambientales como son las Zonas de Reserva Forestal o los Parques Nacionales Naturales.
- Generación o exacerbación de conflictos por falsas expectativas y demandas de regularización por parte de personas que ocupan predios con restricciones constitucionales o legales que impiden su titulación. Es el caso de las personas que habitan las Zonas de Reserva Forestal, los Distritos de Manejo Integrado de preservación y las Áreas del SINAP; muchas de las cuales llevan años solicitando al Estado que legalice sus ocupaciones y les otorgue la titulación.
- Desconocimiento de los procesos de Uso, Ocupación y Tenencia que adelantan distintas autoridades ambientales como la Unidad de Parques, el Ministerio del Ambiente o las Corporaciones autónomas regionales en áreas de su jurisdicción, lo que podría poner en peligro los procesos sociales adelantados y afectar negativamente los acuerdos de gestión y manejo que se hayan establecido con las comunidades, provocando además cambios indeseados en el uso del suelo.

2.4.4. ÁREAS CON AMENAZAS POR DESASTRES NATURALES

Al realizar el inventario catastral se cubrirá toda el área del municipio o área de intervención, sin excluir las zonas en riesgo de desastre. Sin embargo, los predios ubicados en estas áreas no podrán ser objeto de regularización de la propiedad tal como lo establece la normatividad vigente. Las principales categorías de amenazas a considerar según la Ley 1523 de 2012 son: i) amenaza muy alta por movimientos en masa; ii) amenaza alta volcánica; iii) amenaza por inundaciones y otros riesgos hidrometeorológicos.

Para las autoridades locales, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, el Servicio Geológico Colombiano, la ANT y la SNR será de gran utilidad contar con el inventario de inmuebles para cruzarlo con este tipo de zonas, cuya delimitación no corresponde al catastro y teóricamente debería estar definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Teniendo en cuenta que muchas veces la cartografía de estas zonas no tiene la escala adecuada y que las autoridades

locales realizan cambios frecuentes a estos instrumentos, se deberán tomar las precauciones para que no se avance en el trámite de procesos de regularización de la propiedad que no serán viables.

2.4.5. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN AMBIENTAL

A fin de maximizar los impactos positivos y minimizar los riesgos asociados a los procedimientos de barrido predial y ordenamiento social de la propiedad, el Programa deberá adoptar las siguientes medidas:

Escala cartográfica²³

Las escalas de referencia y precisiones planimétricas para los procedimientos catastrales multipropósito recomendadas por el Consejo Superior para el Ordenamiento del Suelo Rural, objeto de adopción por la autoridad catastral y que también deben ser utilizadas en los procesos de ordenamiento social de la propiedad corresponden a las siguientes:

- Predios en suelo urbano: Los levantamientos planimétricos de los predios ubicados en suelo clasificado como urbano deben ser representados a escala 1:1.000, con error circular al 95% de 0,52 metros. En los casos de zonas urbanas extensas podrá emplearse una escala de referencia 1:2.000 con error circular al 95% de 1,04 metros.
- Predios en suelos suburbano y de expansión urbana: Los levantamientos planimétricos de los predios ubicados en suelo clasificado como de expansión urbana y suburbano deben ser representados a escala 1:5.000 con error circular al 95% de 2,6 metros.
- Predios en suelo rural: Los levantamientos planimétricos de los predios ubicados en suelo clasificado como rural deben ser representados a escala 1:10.000, con error circular al 95% de 5,2 metros. En zonas con prevalencia de minifundios, se empleará la escala 1:5.000 con error circular al 95% de 2,6 metros.
- En las áreas donde se localicen resguardos indígenas, títulos de territorios colectivos de comunidades negras o áreas protegidas del orden nacional, la representación de los levantamientos planimétricos será a escala 1:25.000 con error circular al 95% de 13,01 metros.
- Sin embargo, la autoridad o el gestor catastral correspondiente, estudiará en cada caso, la implementación de ventanas de detalle, en las zonas donde sean requeridas, y de acuerdo con las condiciones del territorio.

La existencia de levantamientos prediales con estos niveles de precisión facilitará a las entidades administradoras de las AEIAs un manejo más adecuado de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que caracterizan estas áreas. Con esta información cada entidad según su competencia podrá definir si los predios se encuentran localizados al interior o en colindancia con las AEIAs y determinar que restricciones o condicionantes aplican para cada uno de ellos.

Ficha catastral

La ficha catastral o formulario único de captura incluirá datos de interés ambiental tales como el destino económico de cada predio que incluye las categorías “agroforestal” y “forestal”. Esta última categoría identificará las “tierras con áreas naturales o seminaturales constituidas principalmente por elementos arbóreos de especies nativas, exóticas e introducidas”. Como uso asociado, los reconocedores indicaran cuando se trate de “bosques naturales y seminaturales”, identificando de esta forma “tierras que se encuentran con especies arbóreas y arbustivas, cuyo uso principal es de conservación”.

²³ La expresión “escala cartográfica” se refiere al concepto de exactitud posicional (ISO 19157)

La información resultante de los procesos adelantados servirá de apoyo para que las autoridades ambientales y municipales ejerzan sus funciones de administración, vigilancia y control.

Aprestamiento de información

Dentro de la fase de aprestamiento previa a las intervenciones en territorio, a partir de la información cartográfica oficial remitida por las autoridades ambientales del orden nacional, regional o municipal, se adelantarán los análisis territoriales correspondientes, buscando identificar las restricciones ambientales derivadas de las figuras de conservación declaradas y/o delimitadas, que deberán ser de conocimiento del gestor catastral en el marco de su intervención y de las comunidades en las fases de socialización correspondientes.

Así mismo, los insumos cartográficos derivados de instrumentos de planeación ambiental que se constituyen en determinantes ambientales del ordenamiento, como los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

La información resultante de los procesos catastrales se constituirá en insumo fundamental de las autoridades ambientales para efectos posteriores de formulación e implementación de planes de manejo ambiental, y de eventuales trámites registrales asociados a las anotaciones de las restricciones derivadas de las figuras de conservación.

De acuerdo con lo anterior se deberá tener en cuenta la información existente sobre las AEIA presentes en el municipio, incluyendo:

- Norma y fecha de creación del área, delimitación aprobada por el órgano competente y ajustes.
- Cartografía digital con la interpretación de la delimitación, incluyendo indicación de su calidad, actualidad y responsable a quien acudir en caso de duda.
- Zonas definidas en planes de manejo del área y de áreas amortiguadoras, si existen (lo cual no es muy frecuente).
- Censos de tenencia realizados o avalados por autoridades administradoras.

Se acordará con el MADS cuál será la fuente única de la información ambiental²⁴ y los estándares que se emplearán para garantizar su mantenimiento actualizado, responsabilidad por la información y hacer viable su uso para definir la extensión de las restricciones y condicionantes para los procesos de OSPR.

Socialización

Para evitar la generación de falsas expectativas en la población, en los procesos de socialización que se realicen en los municipios con presencia de AEIAs se debe informar a las comunidades sobre el Programa, explicitar los alcances de la captura de información, explicar que restricciones de uso o tenencia aplican y cuáles son sus implicaciones, y aclarar las dudas de la población. Las invitaciones a participar y la asistencia a las jornadas de socialización y las actividades en campo deberán quedar adecuadamente registradas.

²⁴ Existen el Registro Único de Ecosistemas y de Áreas Ambientales y el Registro Único de Áreas Ambientales. El MADS y la Alta Consejería para el Posconflicto trabajan en su integración en el Registro Único de Áreas de Especial Importancia Ambiental (RUAIEA).

Participación de las entidades ambientales

El DNP, el IGAC y la ANT conformarán espacios de coordinación con las autoridades ambientales, Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales y las Corporaciones Autónomas Regionales de las zonas de actuación del Programa, con el propósito de acordar los aspectos para tener en cuenta al realizar el CM en las AEIAs.

Cuando el barrido predial se realice en zonas de influencia de algún área protegida debidamente constituida, para el reconocimiento de linderos se invitará a que participen los dueños de los predios a catastrar y representantes de las autoridades que administran el área, ya sea la Unidad de Parques, el Ministerio de Ambiente o Corporaciones Autónomas Regionales. Su participación podrá facilitar la aplicación de los procesos de OSPR que correspondan y, les brindará a las autoridades ambientales más elementos de juicio para determinar cuáles son los predios que se encuentran al interior de la AEIA y por tanto se encuentran afectados por restricciones de uso o tenencia.

A las entidades de menor capacidad, como pueden ser municipios, departamentos y otras autoridades del nivel local y regional, se les puede dificultar participar en el proceso de barrido. En esos casos es importante que por lo menos participen en las actividades de socialización y en las exposiciones públicas de resultados.

Al realizar proyectos en municipios con AEIAs se averiguará si las autoridades ambientales (ej. PNN) realizan proyectos encaminados a caracterizar el Uso, Ocupación y Tenencia (UOT) de las AEIAs o proyectos que impliquen reconversión u otros enfocados a mejorar el estado de su conservación con participación de los habitantes de la zona. En estos casos, se establecerá comunicación fluida con las entidades a cargo y se informará durante los procesos de socialización, con el propósito de evitar la generación de malentendidos respecto al alcance de los procesos de CM y OSPR y su relación con los proyectos ambientales.

3. SOCIALIZACIONES DURANTE LA PREPARACIÓN DEL PROGRAMA

Las políticas de salvaguardia establecen que toda operación que cuente con su financiación debe seguir un proceso de socialización²⁵ con la población potencialmente afectada y/o sus representantes y con otros actores interesados, con el objeto de escuchar sus opiniones y recomendaciones y, en la medida de lo posible, incorporarlas en el diseño de la operación y sus instrumentos de gestión ambiental y social. Las “consultas”, según terminología del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se corresponden con lo que en Colombia se denomina habitualmente “socialización”. Este proceso de socializaciones debe iniciarse lo antes posible como parte de la elaboración de la operación y continuar a lo largo de toda su vida. Con este fin, durante la preparación del presente Programa se llevó a cabo el siguiente proceso de consultas/socialización e involucramiento de actores:

3.1. ENERO-ABRIL 2017: SOCIALIZACIÓN CON ACTORES CLAVE

Como parte del análisis socioambiental del Programa, entre enero y abril de 2017 se realizó un mapeo de actores clave y se llevaron a cabo entrevistas con representantes de instituciones públicas, sociedad civil y academia. Específicamente, se entrevistó a integrantes del DNP, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad para las Víctimas, Defensoría del Pueblo, ONU Mujeres, Universidad Distrital, Universidad Javeriana, así como expertos en el tema de tierras y tenencia.

Adicionalmente, el 2 de marzo de 2017 se llevó a cabo un grupo focal que contó con la participación de 25 representantes de las siguientes instituciones: Autoridad Nacional de Tierras, Corporaciones Autónomas Regionales, Superintendencia de Notariado y Registro, Defensoría del Pueblo, Función Pública, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Parques Nacionales Naturales, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y Unidad de Restitución de Tierras.

Los conocimientos, inquietudes y propuestas compartidas en estos encuentros han servido para profundizar en el análisis de los potenciales riesgos e impactos de la puesta en marcha de un sistema de gestión catastral multipropósito y han sido incorporados a este MGAS.

3.2. MARZO-NOVIEMBRE 2017: SOCIALIZACIÓN CON GRUPOS ÉTNICOS

De acuerdo con el lineamiento de política dispuesto en el CONPES 3859, aún antes de su publicación y en paralelo con la estructuración de la operación de crédito de catastro multipropósito, en 2016 se inició la elaboración técnica de un proyecto de ley de catastro con la expectativa de que se constituyera como la norma marco del sistema nacional catastral. Se esperaba que, haciendo uso del mecanismo dispuesto en el artículo 01 del Acto Legislativo 01 de 2016²⁶ conforme con la sentencia C-699 de 2016 conocido como “*Fast Track*”, dicho proyecto de ley fuera expedido de manera expedita.

Una vez concluida la etapa de elaboración del articulado, con su consenso por parte del DNP, IGAC, SNR y ANT, y con la aprobación del MHCP, se inició el proceso de discusión en paralelo con representantes de grupos empresariales y con la Comisión de Seguimiento, Impulso y

²⁵ Entendido como “consulta” por parte del BID.

²⁶ Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Cuando a final de abril se finalizó el proceso de revisión de la CSIVI, se inició el proceso de consulta previa, de manera presencial con comunidades indígenas y Rrom, y de manera virtual con comunidades de negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros NARP).

Durante la consulta previa con estos grupos étnicos se socializó la política pública del catastro multipropósito. De estos procesos de consulta previa se elaboraron y firmaron actas de protocolización con los pueblos indígenas²⁷ y con los Rrom²⁸, y se entregó un informe de observaciones por parte de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior²⁹. En el Anexo 4 se incluye el acta de protocolización de la consulta previa con los pueblos y organizaciones indígenas; el acta de protocolización de la consulta previa con el pueblo Rrom; el acta de cierre de plazo para la consulta previa con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales. Con este proceso se cumplen los requerimientos de socialización con pueblos indígenas exigidos en las Políticas de Salvaguardias sociales y ambientales.

En particular es importante señalar que quedó constancia en el acta de protocolización con comunidades indígenas que se acordó que se elaborará una guía metodológica para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito en sesiones de trabajo conjunto en Bogotá, entre el Gobierno nacional y un grupo de trabajo conformado por diez personas indígenas (dos por cada organización integrante de la Mesa Permanente de Concertación), en un periodo no mayor a dos (2) meses.

Meses más tarde, el 24 de noviembre de 2017, en un proceso de socialización del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), representantes de los NARP solicitaron que se elaborara una guía metodológica para la gestión catastral en los territorios con presencia de ellos, bajo los mismos términos acordados con las comunidades indígenas.

El 16 de agosto de 2017 el Gobierno nacional, a través del MHCP, radicó el Proyecto de ley número Cámara 019/2017C Senado 010/2017S “*Por la cual se regula el Sistema Catastral Nacional Multipropósito*”. La ponencia de este Proyecto de ley, a cargo del Congreso, se radicó el 11 de noviembre de 2017. El proyecto de ley no pudo ser expedido vía *Fast Track* debido a que no hubo quórum decisorio para que pasara el primer debate, a pesar de ser convocado cuatro veces. Una vez archivado, el MHCP volvió a radicar la misma propuesta de agosto de 2017 bajo el identificador Proyecto de ley 242/2018C el 26 de abril de 2018, esta vez por vía ordinaria. La misma ponencia que se había presentado en noviembre del año anterior fue radicada el 5 de junio de 2018, pero nuevamente, debido a que no hubo quórum decisorio y por vencimiento de términos, no pasó primer debate por lo cual el proyecto de ley fue archivado definitivamente.

A pesar de que ese Proyecto de ley fue archivado, los compromisos con las comunidades étnicas que se protocolizaron en las respectivas actas mencionadas previamente, así como en los indicadores del PMI, siguen vigentes y se da por entendido que el requisito de socialización se ha cumplido. De hecho, uno de los indicadores del PMI, el indicador A.E.17., define como requisito la elaboración de la guía metodológica con las comunidades étnicas como meta del actual Gobierno, la cual se deberá construir, concertar y aprobar en el presente año. La concertación se realizará con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y con la Comisión Consultiva de Alto

²⁷ Acta de protocolización de la sesión mayo 26 de 2017 de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.

²⁸ Acta de protocolización de la sesión del 24 de mayo de 2017 de la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo Rrom en el marco de la ruta metodológica para la consulta previa de las iniciativas que tienen como propósito la implementación del acuerdo final para la implementación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

²⁹ Informe del 26 de mayo de 2017 de cierre de plazo para recibir observaciones al proyecto de ley “por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito” y proyecto de resolución “por la cual se dictan reglas para el proceso de gestión catastral multipropósito en tierras de los grupos étnicos”.

Nivel de las Comunidades NARP (Subcomisión de Territorialidad, Vivienda, Saneamiento Básico, Actividad Agropecuaria, Ambiente y Minería).

3.3. AGOSTO-OCTUBRE 2017: SOCIALIZACIONES ADICIONALES

Con ánimo de profundizar y ampliar el esfuerzo de involucramiento de todos los actores interesados en el Programa, una vez concluido el proceso de consulta previa adelantado por el gobierno nacional con los grupos étnicos, se procedió a socializar el Análisis y Marco de Gestión Ambiental y Social del Programa. El documento se publicó en la página Web del BID <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=CO-L1164> y en la del DNP y se envió invitación por correo electrónico a organizaciones sociales (étnicas, mujeres, etc.), para que revisaran el documento y transmitieran sus comentarios. Se recibió un único comentario, de un delegado del Espacio Nacional de Consulta Previa, cuestionando el procedimiento de participación y pidiendo que el proyecto se sometiera a consulta previa. Este comentario fue contestado por el DNP indicando que la consulta previa ya se había llevado a cabo.

3.4. AGOSTO 2019: SOCIALIZACIÓN CON PARTES INTERESADAS CLAVE

Dado el tiempo transcurrido desde el inicio de la preparación del Programa y de las socializaciones realizadas, se decidió llevar a cabo una nueva jornada de socialización con actores clave del nivel nacional previo a la presentación del Programa. La fecha prevista de realización es la primera semana de agosto. Las partes interesadas identificadas para participar en la socialización son las siguientes:

- Comisión Nacional de Territorios Indígenas
- Organización Nacional Indígena de Colombia
- Organización de los Pueblos Indígenas de La Amazonía Colombiana -Opiac
- Autoridades Tradicionales - Gobierno Mayor
- Mesa Permanente de Concertación Indígena
- Comisión Consultiva de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
- ANUC Nacional
- Corporación de Investigación y Acción Social y Económica - Ciace (Mujeres Rurales)
- Asociación Red Colombiana de Reservas de la Sociedad Civil – Resnatur
- Foro Nacional Ambiental
- Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP
- Centro De Estudios Para La Paz – CESPAS
- Procuraduría Agraria y de Restitución de Tierras
- Procuraduría para las Entidades Territoriales y Diálogo Social
- Defensoría Del Pueblo - Delegada Agraria
- Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - Asocars
- Federación Colombiana de Municipios
- Federación Nacional de Departamentos
- Universidad Distrital Francisco José De Caldas
- Universidad Javeriana, Observatorio de Tierras y Territorios
- Universidad Javeriana de Cali, Instituto de Estudios Interculturales
- Universidad del Rosario – Observatorio

- Universidad de La Salle
- Universidad Externado de Colombia
- Universidad de Los Andes - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo – CIDER
- Asociación de Ingenieros Catastrales y Geodestas
- Sociedad Colombiana de Topógrafos
- Asociación Colombiana de Geógrafos
- Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC
- Asociación de Bananeros de Colombia
- Federación Nacional De Cafeteros – Fedecafé
- Federación Colombiana de Ganaderos

4. BIBLIOGRAFÍA

- ANT (2017). *Documento conceptual de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*
- ANT (2017). *Guía Operativa para a Participación en los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*
- ANT (2017). *Lineamiento para la recolección de información comunitaria y cartografía social*
- ANT (2017). *Lineamiento para la Participación en la formulación e implementación de los POSPR*
- ANT (2017). Lineamiento semillero de la tierra y el territorio.
- ANT (2017). Gestión de la formalización de la propiedad rural.
- ANT (2018). Guía Herramienta de planificación y especificaciones de producto para la formulación e implementación de los POSPR
- ANT (2018). Guía para el monitoreo y seguimiento de las condiciones de seguridad en la operación por oferta.
- ANT (2017). Resolución 740 de 2017 por la cual se expide el Reglamento Operativo de los POSP, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y otras disposiciones.
- ANT (2018). Acuerdo 58 de 2018 por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables.
- Aristizábal, D. (2013). *Diagnóstico, Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Colombia*. OTCA.
- BID. (2006). *Política Operativa sobre pueblos indígenas*.
- BID. (1998). *OP-765: Política operativa de reasentamiento involuntario*. Washington DC. Obtenido de http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/09/BID-Resentamiento_Involuntario_Politica_Operativa_y_Documento_de_Antecedentes.pdf
- BID. (2006). *OP-703: Política de Medio Ambiente y cumplimiento de Salvaguardias*. Washington DC. Obtenido de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/07136.pdf>
- BID. (2006). *OP-765: Política operativa de pueblos indígenas*. Washington DC. Obtenido de http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/08/BID-Gu%C3%ADas_operativas_de_la_Pol%C3%ADtica_operativa_sobre_pueblos_ind%C3%ADgenas.pdf
- BID. (2007). *Lineamientos de implementación de la Política de Medio Ambiente y cumplimiento de Salvaguardias*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2007). *OP-704: Política de gestión de riesgos de desastre*. Washington DC. Obtenido de <https://www.cne.go.cr/CEDO-Riesgo/docs/2845/2845.pdf>
- BID. (2010). *OP-761: Política operativa sobre igualdad de género en desarrollo*. Washington DC. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35428394>
- BID. (2015). *Documento Marco Sectorial de Medio Ambiente y Biodiversidad*. Washington DC. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39945767>
- Biocolombia, F. (2000). *Estructura Ecológica Principal de Colombia - Primera Aproximación*. Bogotá: IDEAM.

- Bunn., H. A. (2000). Landscape connectivity: A conservation application of graph theory. *Journal of Environmental Management*, 265 - 278.
- Calabuig, E. L. (2013). Corredores, conectividad y ecología del paisaje. *Ciudades*, 29-42.
- Callejas, A. D. (2006). *La reforma agraria en Colombia, Venezuela y Brasil- Nuestra costa caribe y el problema agrario* . Bogotá .
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH-UARIV.
- CIDH. (2013). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. Series: OAS. documentos oficiales ; OEA/Ser.L.OEA/Ser.L/V/II. Doc.47/13.
- Cinep, C. d. (2010). *Mujer Rural: derechos, desafíos y perspectivas*. Bogotá: Icoprint Editores S.A.
- Clerici N., a. V. (2013). European regions as providers of structural riparian corridors for conservation and management purposes. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation* 21, 477 - 483.
- CNMH, C. N. (2013). *¡Basta Ya! Memoria de Guerra y Dignidad. Resumen*. Bogotá.
- CNMH, C. N. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. CNMH - UARIV.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2011). *La política agraria y los derechos de las mujeres en Colombia*. Bogotá. Obtenido de http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/la_politica_agraria_y_los_derechos_de_las_mujeres.pdf
- Comité Técnico Tenencia de la Tierra y Desarrollo. (2008). *Gobernabilidad de la Tenencia de la Tierra: garantizar los derechos en los países del Sur*.
- Conpes. (1995). *Programa Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada*.
- Conpes. (1997). *Documento Conpes 2924, Sobre el sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada*.
- Conpes. (2011). *Conpes 3712, Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448*.
- Conpes. (13 de Junio de 2016). *CONPES 3859*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20micos/3859.pdf>
- CONPES 3585, Consolidación de la Política Nacional de Información Geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE (Consejo Nacional de Política Pública y Económica 16 de Febrero de 2009). Obtenido de http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/6.%20CONPES%203585%20ICDE-%20CONSOLIDACION%20POLITICA%20NACIONAL%20INFORMACION%20GEOGRAFICA.pdf
- CONPES 3641, Política Nacional para consolidar la interrelación Catastro-Registro (15 de Febrero de 2010). Obtenido de http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/4.%20CONPES%203641%20INTERRELACION%20CATASTRO-REGISTRO.pdf
- CONPES 3660, Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (Consejo Nacional de Política Económica y Social

- 10 de Mayo de 2010). Obtenido de http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/7.%20CONPES%203660%20Igualdad%20Oportunidades%20POBLACION%20NEGRA,%20AFRO%20COLOMBIANA,%20PALEQUERA%20Y%20RAIZAL.pdf
- CONPES 3850, Fondo Colombia en Paz (Consejo Nacional de Política Económica y Social 23 de Noviembre de 2015). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>
- CONPES 3859, Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito Rural-Urbano (Consejo Nacional de Economía Política y Social 13 de Junio de 2016). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- CONPES 3870, Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos (CONPES 24 de Octubre de 2016). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3870.pdf>
- CONPES, 3859. (13 de Junio de 2016). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Bogotá.
- CONPES, 3951. (26 de Noviembre de 2018). Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones para financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.
- Corte Constitucional. (2009a). *Auto 004*.
- Corte Constitucional. (2009b). *Auto 005*.
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-488*. Bogotá.
- Cruz, E. y. (2016). Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal*. *Territorios*(35), 149 - 170.
- Dale, V. H. (2000). Ecological principles and guidelines for managing the use of land. *Landscape Ecology Applied*, 10, 639-670.
- DANE. (2007). *Colombia una Nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá.
- DANE. (Marzo de 2016). Tercer Censo Nacional Agropecuario. Bogotá. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- Decreto 2164 (Ministerio de Agricultura, 1995).
- Decreto Ley 902 (Presidencia de la República, 2017). Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la RRI contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras,
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2015). *Censo Nacional Agropecuario 2014 : Actividad agropecuaria y población en Territorios de Grupos Étnicos*. Recuperado el 10 de February de 2016, de <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/PPT5-Boletin5.pdf>
- Departamento Nacional de Estadística. (s.f.). *La visibilización estadística de los grupos étnicos en Colombia*.

- Díaz Callejas, A. (2006). *La reforma agraria en Colombia, Venezuela y Brasil*. Bogotá: Taller de Edición.
- DNP (2018). Mapa de Procesos y Subprocesos del Catastro Multipropósito. (Presentación)
- Econometría. (2013). *o Evaluación del impacto de la ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/POT%20y%20Mercado%20de%20Suelo%20-%20Econometr%C3%ADa.pdf>
- Enemark, S., McLaren, R., & Van der Molen, P. (2009). *Land Governance in Support of the Millennium Development Goals. A new Agenda for Land Professionals*. Copenhagen: FIG- International Federation of Surveyors. Obtenido de <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub45/figpub45.pdf>
- Fandiño, M. (1996). Framework for Ecological Evaluation. *ITC Publication number 45*.
- FIG. (2012). ISO 19152. *Geographic information - Land Administration Domain Model (LADM)*. Obtenido de http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=51206
- FIG, GLTN, & ONU-Habitat. (2015). *Costing and Financing of Land Administration Services in Developing Countries (CoFLAS)*. doi:http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/LPI_CLPA/coflas_clpa_addisababa_13nov14_0.pdf
- Forman, R. (1995). *Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Freemark, K. B.-A. (2002). Patch, Landscape, and regional scale effects on biota. (K. Gutzwiller, Ed.) *Applying Landscape Ecology in Biological Conservation*. 58-83.
- García, Q. F. (2014). Los corredores ecológicos y su importancia ambiental: Propuestas de actuación para fomentar la permeabilidad y conectividad aplicadas al entorno del río Cardeña (Ávila y Segovia). *Observatorio Ambiental*, 17.
- Gobierno Nacional. (2010 - 2014). *Plan Nacional de Desarrollo - Prosperidad para Todos (2010-2014)*. Bogotá.
- Gobierno Nacional de Colombia, DNP. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad.
- Gobierno Nacional. (2017). *Proyecto de Ley por el cual se regula el Sistema Nacional Multipropósito*.
- Gobierno Nacional de Colombia / FARC-EP. (2016). *Acuerdo General para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Creación de una Paz Estable y Duradera*.
- Goodwin, B. J. (1998). Spatial scaling and animal population dynamics. *Ecological scale: theory and application*, 193 - 206.
- Greenpeace. (2013). *Páramos en Peligro - El caso de la minería de carbón en Pisba*.
- Guzmán, R. y. (2013). Restitución de tierras y enfoque de género. (DeJusticia, Ed.)

- Hirzel, A., & Lay, G. L. (2008). Habitat Suitability Modelling and Niche Theory. *Journal of Applied Ecology*, 1372-1381.
- IAvH. (2011). *Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia*. Bogotá.
- IAvH. (2013). *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Bogotá.
- IGAC. (Diciembre de 2015). PEI - 2014-2018. *Plan Estratégico Institucional*. Obtenido de <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/5b2f98804af64cb3b133bf961503363c/Plan+Estrategico+Institucional+IGAC+2014-18+Version+2+0+Dic+21.docx.pdf?MOD=AJPERES>
- IGAC, & SNR. (2016). *Conceptualización y especificaciones para la operación del Catastro Multipropósito v 2.1.1*. Bogotá. Obtenido de [http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/1c64af804c520c6b8113ab86e2f93c93/Conceptualizacio%C3%ACn+y+especificaciones+para+la+operacio%C3%ACn+del+catastro+multipropo%C3%ACsito+V.1.0.+06042016\).pdf?MOD=AJPERES](http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/1c64af804c520c6b8113ab86e2f93c93/Conceptualizacio%C3%ACn+y+especificaciones+para+la+operacio%C3%ACn+del+catastro+multipropo%C3%ACsito+V.1.0.+06042016).pdf?MOD=AJPERES)
- IGAC, & SNR. (2018). Resolución conjunta (SNR 1732, IGAC 221) que establece lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles.
- Kaufmann, J., & Steudler, D. (1998). *Catastro 2014 - Una visión para un Sistema Catastral Futuro*. Obtenido de <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/cadastre2014/translation/c2014-spanish.pdf>
- Lemmen, C. (2012). A Domain Model for Land Administration. Royal Netherlands Academy of Sciences.
- Ley 1753, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País" (Congreso de la República 9 de Junio de 2015). Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Universidad Nacional de Colombia.
- MADR, Programa de Formalización (2013). Guía metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial y Anexos.
- MADS, M. d. (2012). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos*. Bogotá.
- Morales, L. (2017). *La Paz y la Protección Ambiental en Colombia*.
- Morris, M., Rodriguez, C., Orduz, N., & Buriticá, P. (2009). *La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Justicia Global y Derechos Humanos Documentos.
- Normograma - IGAC. (2016). Obtenido de http://www2.igac.gov.co:8080/igac_web/normograma_user/lista_normograma.jsp?page=12
- Observatorio de Discriminación Racial . (2009). *Raza y derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- Observatorio de Discriminación Racial. (2008). *El derecho a no ser discriminado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Ocampo, J. (2014). *Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá.
- OCDE, & ECLAC. (2014). *Environmental Performance Reviews*. Bogotá, Colombia: OECD Publishing. Obtenido de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/environment/ocd-environmental-performance-reviews-colombia-2014_9789264208292-en#.WGJVyFPhDIU#page10
- ONU. (2014). *Construcción de una paz estable, sostenible y duradera en Colombia*.
- Oxfam. (s.f.). *Divide y comprarás. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia*.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). Como vamos con la implementación del Acuerdo Final y los PDET.
- PNN. (2015). *Boletín Virtual, Así vamos*.
- PNN, P. N. (2016). *Informe de avance de los procesos que soportan la meta declaratoria de las áreas protegidas en el SINAP*. Bogotá.
- PNUD, P. d. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*.
- PNUD, P. d. (2011b). *Mujeres Rurales, Gestoras de Esperanza*.
- LRDP para Programa de Tierras y Desarrollo Rural (USAID). (2016). Modelo de Reconocimiento y Asignación de Derechos de propiedad usando barrido predial integral, el modelo de monitoreo y evaluación y un documento de implementación de proyecto para el municipio de Ovejas.
- PTDR (USAID). (2018). Informe de avance de piloto Ovejas para Comité de acompañamiento de pilotos de catastro multipropósito.
- PPTP, P. P. (2009). *Del abandono al despojo: De cómo se han afectado los derechos patrimoniales de las víctimas del desplazamiento forzado, según sus declaraciones para el proceso de Justicia y Paz*. Bogotá.
- PPTP, P. P. (2010). *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Bogotá: Espacio Creativo Impresores SAS.
- Retrepo, J. y. (2014). *La Cuestión Agraria. Tierra y Postconflicto en Colombia*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.
- Riveros, C. (2014). *Desplazamiento Forzado, Víctimas y Restitución de Tierras*. Consejo Superior de la Judicatura.
- Rodríguez, C., Morris, M., Orduz, N., & Buriticá, P. (2010). *La consulta previa a pueblos indígenas: Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rodríguez, C., & Orduz, N. (2012). *Consulta Previa: Dilemas y soluciones. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Rodriguez, C., & Orduz, N. (2012). *La consulta previa: Dilemas y soluciones*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

- Rodríguez, E. (2016). Lectura del contexto situacional dentro del proceso de restitución de tierras. En E. Rodríguez, N. Orduz, L. Zamora, & B. Pulido, *Restituir sin Daño*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Embajada Suiza en Colombia, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
- Salinas, Y. (2011). *Mujeres y Restitución de Tierras*. Bogotá: Ediciones Indepaz.
- Samiri, CIA. Ltda. (2016). *Evaluación Ambiental y Social Estratégica*. La Paz.
- Samiri, CIA. Ltda. (2016). *Plan de Gestión Social y Ambiental (MGAS) del Proyecto BO-L1113 de Saneamiento de Tierras II* (Vol. V 2.3). La Paz. Obtenido de <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=BO-L1113>
- Saura S., V. P. (2011). Key structural conector can be identified by combining landscape spatial pattern and network analyses. *Forest Ecology and Management*, 150 - 160.
- Saura, S., Pascual-Hortal, & L. (2006). Comparison and development of new graph-based landscape connectivity indices: towards the prioritization of habitat patches and corridors for conservation. *Landscape Ecology*, 959–967.
- Semana Sostenible. (21 de 02 de 2017). El revolcón ambiental que planea el Gobierno vía ‘fast track’. *Semana Sostenible*.
- Sentencia C-921, Reconocimiento y protección constitucional Comunidades Indígenas (Corte Constitucional 2007). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-921-07.htm>
- Sentencia T-576, Derechos fundamentales a la participación, a la igualdad y a la consulta previa de las comunidades negras (Corte Constitucional 2014). Obtenido de [http://190.24.134.67/documentos/boletines/127/SC/11001-03-06-000-2012-00065-00\(2116\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/127/SC/11001-03-06-000-2012-00065-00(2116).pdf)
- SINCHI, 2012. Zonificación ambiental y ordenamiento de reserva forestal de la Amazonía, creada mediante la Ley 2da de 1959, en los departamentos de Putumayo, Nariño, Cauca y Meta. Informe Final del Convenio 185 de 2011. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI. Grupo de Gestión de Información Ambiental y Zonificación del Territorio: Amazonía colombiana - GIAZT. Bogotá, D.C
- Solano, L. M. (2011). La informalidad de la tenencia de la tierra y la Producción de Vivienda Urbana en Facatativá. *Perspectiva Geográfica*, 16.
- Stuedler, D., & Rajabifard, A. (2012). *The role of Land Administration, Land Management and Land Governance in spattially enabled society*. Compenhagen: FIG - International Federation of Surveyors. Obtenido de <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub58/figpub58.pdf>
- Subirós, V. V. (2006). Conceptos y métodos fundamentales en ecología del paisaje (landscape ecology). Una interpretación desde la geografía. *Análisis Geográficos* 48, 151-166.
- Taylor, P. D. (1993). Conectivity is a vital element of landscape structure. *Oikos* 68, 571-572.
- Torhonen, & MIka-Petteri. (2016). *Keys to Successful Land Administration: Leassons Learned in 20 Years of ECA Land Projects*. Washington DC: World Bank. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24623>

- UN-ECE. (1996). *Land Administration Guidelines. With special reference to countries in transition*. New York - Genova: Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>
- UPRA. (2014). *Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*. Bogotá. Obtenido de http://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases_conceptuales_procesos_regula_propie_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a
- UPRA. (2018). Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- URT, U. d. (2016). *Informe de Gestión*.
- Vargas, C. y. (s.f.). *La Mujer Rural en Colombia: Un análisis del programa Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Bogotá: OXFAM.
- Vogt, P. (10 de 2016). *Forest - European Commission*. Obtenido de Guidos Toolbox - MSPA: <http://forest.jrc.ec.europa.eu/download/software/guidos/mspa/>
- Vogt, P. a. (2007a). Mapping Spatial Patterns with Morphological Image Processing. *Landscape Ecology* 22, 171-177.
- Vogt, P. a. (2007b). Mapping Landscape Corridors. *Ecological Indicators* 7, 481- 488.
- Wickham J., e. a. (2010). A national assessment of green infrastructure and change for the continous United State among morphological image processing. *Landscape and Urban Planning*, 186-195.
- Wiens, J. (1998). *Applying Landscape Ecology in Biological Conservation - 1) Central concepts and Issues of Landscape Ecology*. Kevin Gutzwiller.
- With, K. A. (1997). The application of neutral landscape models in conservation biology. *Conservation Biology*, 1069- 1080.
- Zorio, S. (Julio - Diciembre de 2015). Tierras, mujeres y niñez. Familia y conflicto armado. . (U. E. Colombia, Ed.) *Derecho del Estado*(35), 295 - 315.

ANEXO 1. POLÍTICAS DE SALVAGUARDIAS DEL BID

A continuación se presentan los aspectos de las políticas de salvaguardias del BID más relevantes para el Programa:

Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703)

El Banco busca evitar impactos ambientales negativos. Cuando éstos sean inevitables, las operaciones financiadas por el Banco requerirán medidas de mitigación. Para aquellos impactos que no puedan mitigarse completamente, será necesario implementar mecanismos de compensación o reposición. Con el fin de asegurar la calidad y la sostenibilidad ambiental de las operaciones del Banco, esta Política establece un conjunto de salvaguardias ambientales estructuradas en Directivas, siendo las siguientes las más relevantes para el presente Programa:

B.1. Políticas del Banco

El Banco financiará únicamente operaciones y actividades que cumplan con las directrices de esta Política, y que sean consistentes con las disposiciones relevantes de otras Políticas del Banco.

B.2. Legislación y Regulaciones Nacionales

El Banco requerirá además que el prestatario garantice que la operación en cuestión se diseñe y se lleve a cabo en cumplimiento con la legislación y las normativas ambientales y sociales del país en el que se está desarrollando la operación, incluidas las obligaciones establecidas bajo acuerdos internacionales suscritos por el país.

B.4. Otros factores de riesgo

Además de los riesgos que representan los impactos ambientales, el Banco identificará y manejará otros factores de riesgo que puedan afectar la sostenibilidad ambiental de sus operaciones. Entre los factores de riesgo figuran elementos como la capacidad de gestión de las entidades ejecutoras o de terceros, riesgos derivados del sector, riesgos asociados con preocupaciones sociales y ambientales muy delicadas, y la vulnerabilidad ante desastres.

B.5. Requisitos de evaluación ambiental

La preparación de las Evaluaciones Ambientales (EA), sus planes de gestión asociados y su implementación son responsabilidad del prestatario. La agencia ejecutora deberá someter todos los productos de EA a revisión del Banco. La aprobación de la operación por parte del Banco considerará la calidad del proceso y la documentación de EA.

B.6. Consultas

Como parte del proceso de evaluación ambiental, las operaciones clasificadas bajo las Categorías “A” y “B” requerirán consultas con las partes afectadas y se considerarán sus puntos de vista. También se podrá llevar a cabo consultas con otras partes interesadas para permitir un rango más amplio de experiencias y perspectivas.

B.7. Supervisión y cumplimiento

El Banco supervisará el acatamiento de todos los requisitos de salvaguardas estipulados en el acuerdo de préstamo y en los reglamentos de crédito u operacionales del proyecto por parte de la entidad ejecutora

B.9. Hábitats naturales y sitios culturales

El Banco no apoyará operaciones y actividades que en su opinión conviertan o degraden significativamente hábitats naturales críticos o que dañen sitios de importancia cultural crítica.

Política Operativa Sobre Pueblos Indígenas (OP-710)

Esta política tiene como objetivo potenciar la contribución del Banco al desarrollo de los pueblos indígenas mediante el apoyo a los gobiernos nacionales y a los pueblos indígenas en el logro de dos objetivos: (i) Apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, incluyendo el fortalecimiento de sus capacidades de gestión; y (ii) Salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos de impactos adversos potenciales y de la exclusión en los proyectos de desarrollo financiados por el Banco.

En relación al objetivo de salvaguardia, la Política establece que el BID desarrollará sus operaciones de manera de evitar o mitigar los impactos adversos directos e indirectos sobre los pueblos indígenas, sus derechos o su patrimonio, individuales o colectivos. Con este fin, en forma proporcional a la naturaleza e intensidad de los impactos potenciales adversos de cada proyecto, el Banco aplicará las siguientes salvaguardias específicas:

- a) El Banco requerirá y verificará que el proponente del proyecto realice evaluaciones para determinar la gravedad de los impactos negativos potenciales sobre la seguridad física y alimentaria, tierras, territorios, recursos, sociedad, derechos, economía tradicional, forma de vida e identidad o integridad cultural de los pueblos indígenas, identificando a los afectados indígenas y sus legítimos representantes y procesos internos de toma de decisión. Estas evaluaciones incluirán consultas preliminares con los pueblos o grupos indígenas potencialmente afectados.
- b) En los casos en que se identifiquen impactos adversos potenciales, el Banco requerirá y verificará que el proponente del proyecto incluya el diseño y la implementación de las medidas necesarias para minimizarlos o evitarlos, inclusive procesos de consulta socioculturalmente apropiados y negociación de buena fe consistentes con los mecanismos legítimos de toma de decisión de los pueblos o grupos indígenas afectados, medidas de mitigación, monitoreo y compensación justa.
- c) En el caso de impactos potenciales adversos particularmente significativos, que impliquen un grado de alto riesgo para la integridad física, territorial o cultural de los pueblos o grupos indígenas involucrados, el Banco requerirá y verificará, además, que el proponente demuestre haber obtenido, mediante procesos de negociación de buena fe, los acuerdos sobre la operación y las medidas de manejo de los impactos adversos para respaldar, a juicio del Banco, la viabilidad sociocultural de la operación. Demostrar la viabilidad sociocultural del proyecto implica: (i) antecedentes verificables que demuestren la implementación de un proceso de negociación de buena fe; (ii) evidencia del cumplimiento de las normas de derecho aplicables, incluyendo la normativa nacional, normas constitucionales y los Artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT; (iii) evidencia de un flujo neto de beneficios a las comunidades indígenas afectadas; y (iv) amplio apoyo por parte de los indígenas afectados.

Se establece igualmente que las operaciones financiadas por el BID que afecten directa o indirectamente el estatus legal, la posesión o la gestión de los territorios, las tierras o los recursos naturales tradicionalmente ocupados o aprovechados por los pueblos indígenas incluirán salvaguardias específicas, consistentes con las normas de derecho aplicables incluyendo el marco normativo sobre protección de tierras y ecosistemas.

La política define una serie de ejes estratégicos y prioridades para la acción del Banco, siendo uno de ellos “Promover los derechos, la normatividad y seguridad jurídica”. Con el propósito de garantizar la seguridad jurídica de los pueblos indígenas y de sus tierras y territorios, se proponen una serie de medidas, incluyendo la siguiente:

En los proyectos de catastro y administración de tierras, el BID promoverá la regularización de los territorios indígenas, el reconocimiento de las formas consuetudinarias de tenencia y manejo de la tierra y el concepto de uso cultural de la tierra... El Banco buscará formas viables de apoyo a los gobiernos nacionales en la implementación de procesos de saneamiento de tierras indígenas invadidas y de protección de dichas tierras ante el riesgo de nuevas invasiones, incluyendo programas de regularización, catastros internos basados en el derecho consuetudinario de la tenencia de la tierra, mecanismos de resolución de conflictos y sistemas efectivos de monitoreo, entre otros.

Política Operativa Sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-761)

Esta política establece que el Banco reconocerá, en todas sus operaciones en cualquier contexto cultural o étnico, el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, así como los derechos específicos de las mujeres sancionados en la legislación nacional y en los acuerdos internacionales aplicables.

La política identifica dos líneas de acción: (i) la acción proactiva, que promueve activamente la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer a través de todas las intervenciones de desarrollo del Banco; y (ii) la acción preventiva, que integra salvaguardias a fin de prevenir, evitar o mitigar los impactos adversos y los riesgos de exclusión por razones de género, incluyendo, entre otros, el riesgo de desconocer el derecho de las mujeres a la herencia y la propiedad de la tierra, la vivienda y otros recursos naturales.

La Política recoge el derecho a la consulta y participación equitativa y efectiva de las mujeres y los hombres en todas las operaciones financiadas por el BID y señala que se buscará la inclusión de las mujeres y los hombres afectados de una manera sensible a los temas de género y socioculturalmente apropiada.

Política de Acceso a la Información (OP-102)

Esta política, que se aplica a toda la información generada por el BID y a cierta información en su poder, con sujeción a una lista de excepciones, se basa en los siguientes principios: (i) máximo acceso a la información que el BID produce u obra en su poder y no figura en la lista de excepciones; (ii) excepciones claras y delimitadas basadas en la posibilidad, clara y delimitada, de que la divulgación de información sea más perjudicial que benéfica para los intereses, entidades o partes afectados, o que el Banco esté legalmente obligado a abstenerse de divulgar la información; (iii) acceso sencillo y amplio a la información a través de medios prácticos que

incluirán procedimientos y plazos claros y eficientes; y (iv) explicaciones de las decisiones y derecho a revisión, que se aplica cuando los solicitantes consideren que se ha violado la política al negarles el acceso a información buscada.

De forma específica, entre los documentos de carácter ambiental y social que, de conformidad con esta Política deben ser puestos a disposición del público “en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas”, se pueden citar: (i) Estrategia Ambiental y Social (ESS, por sus siglas en inglés); (ii) Análisis Ambiental y Social y Marco de Gestión Ambiental y Social del proyecto; y (iii) Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS o ESMR, por sus siglas en inglés), que resume lo más relevante de las evaluaciones ambientales.

ANEXO 2. ESTRATEGIA DE RELACIONAMIENTO CON GRUPOS ÉTNICOS

Programa 1. Protocolo de relacionamiento

El buen relacionamiento con los grupos étnicos permite entender las diferencias culturales, actuar bajo un enfoque diferencial, ser incluyente, reconocer y respetar las formas de expresión cultural propias de los grupos étnicos, resolver posibles conflictos que se presenten y lograr implementar el catastro multipropósito en los tiempos planeados. La aplicación del Protocolo es responsabilidad de los equipos técnicos que interactuarán con los grupos étnicos.

Objetivo

Conocer las pautas mínimas a seguir para implementar el Catastro Multipropósito en los territorios de los grupos étnicos

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
1.1.Construcción de discursos técnicos sobre los alcances del Catastro Multipropósito para los grupos étnicos.	Mediante un discurso claro, en lenguaje sencillo, que garantice la comprensión en lengua materna a través de traductores cuando sea necesario, los equipos técnicos deberán explicar a los grupos étnicos los impactos positivos que tendrá la implementación del Catastro Multipropósito en sus respectivos territorios. i.e. información de base para la planeación propia de territorios étnicos.
1.2.Diseño de piezas comunicativas clave donde se pueda explicar en qué consiste el Catastro Multipropósito.	Las comunidades étnicas por su proceso de aprendizaje basado en la oralidad, indagarán a los equipos técnicos en cualquier momento y lugar, sobre aspectos propios del trabajo de Catastro Multipropósito, en este sentido, las piezas comunicativas podrán apoyar las respuestas oportunas, de tal manera que se genere un ambiente confianza y seguridad conceptual en el manejo del de la información
1.3.Elaboración de análisis de contexto territorial, previo al ingreso a territorio y para la concertación con las autoridades.	Esta actividad permitirá que los equipos técnicos identifiquen los actores presentes en el territorio, así como las características de las comunidades en las que se intervendrá.
1.4.Concertación con las autoridades tradicionales y legítimamente constituidas que representen a las comunidades étnicas.	Las autoridades registradas en el Ministerio del Interior/Alcaldías de las comunidades étnicas son sus representantes legítimos, así como las autoridades tradicionales, por lo tanto, es necesario coordinar previamente las actividades a realizar con las mismas y atender a sus necesidades y sugerencias, dentro del alcance de la implementación del Catastro Multipropósito.

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
1.5. Ingreso al territorio cuenta con acompañamiento de miembros de las comunidades étnicas, según acuerdos hechos con sus autoridades.	Con esta actividad se garantiza que la comunidad étnica esté presente en todo momento durante el trabajo a realizar, que participe en las actividades y que oriente a los equipos técnicos a través de su conocimiento del territorio.
1.6. Garantía que, en los equipos de trabajo responsables de la implementación del catastro, haya participación de profesionales mujeres.	Con la participación de mujeres en los equipos técnicos se favorece que en los eventos y espacios de relacionamiento con los grupos étnicos se puedan generar espacios de diálogo con mujeres, lo cual se logra si los equipos técnicos son mixtos en su composición.
1.7. Concertación y comunicación permanente con las autoridades de las comunidades étnicas de los recorridos que se realizarán dentro del territorio.	Con esta actividad se reconoce en la práctica a la autoridad del grupo étnico y se puedan superar dificultades que se presenten en la ejecución del Catastro Multipropósito.
1.8. Socialización del proyecto antes de iniciar las labores de implementación del catastro y recolección de información.	Al socializar el proyecto previamente, se garantiza que se conozca el equipo técnico, se conozca por parte de la comunidad del alcance del trabajo a realizar, y cuál será la participación que tendrá en el mismo. En este sentido la comunidad facilitará la intervención de los equipos en campo.
1.9. Garantía del cumplimiento de acuerdos y compromisos por el equipo técnico.	Las comunidades étnicas asumen que si alguna persona y en especial si es externa se compromete a realizar una actividad específica, o genera alguna expectativa de compromiso, dan por hecho cierto que esta se va a cumplir, por lo cual es necesario que todo compromiso que se haga se deje claro y consignado en acta y se cumpla. Para evitar que se generen falsas expectativas o se incumplan acuerdos, disminuyendo la credibilidad en el equipo técnico y en el objetivo del Catastro Multipropósito. De igual manera, el equipo técnico debe evitar comprometerse en acciones que vayan más allá del alcance de sus competencias.

Programa 2. Capacitación a funcionarios y contratistas

La capacitación a los profesionales tanto de la Unidad Ejecutora como de las empresas contratistas responsables del relacionamiento con los grupos étnicos, pretende que los participantes hagan consciencia del principio de autonomía y el gobierno propio, de la cosmovisión, las tradiciones y prácticas culturales, de sus organizaciones de gobierno, del manejo de los tiempos de los grupos étnicos y, en general, de la necesidad de concertar e informar a las comunidades y autoridades durante todo el proceso de gestión catastral.

La capacitación se debe realizar antes de iniciar el trabajo en campo, involucrando a todos los funcionarios responsables del relacionamiento con los grupos étnicos. Se deben dejar evidencias de su realización: registro de asistencia y ayuda memoria de los resultados de cada una de las capacitaciones, indicando: lugar y fecha de la capacitación, número de participantes, temas de la capacitación, nombre y profesión del capacitador, duración de la capacitación. Siempre que sea posible hacer un registro gráfico, visual y/o audiovisual.

Objetivo

- Proveer información y elevar la conciencia sobre la realidad y la diversidad étnica colombiana a los profesionales de la Unidad Ejecutora y de las empresas contratistas.
- Mejorar habilidades de relacionamiento de los profesionales o empresas contratistas en lo que respecta a los grupos étnicos
- Incidir para que los responsables del relacionamiento con los grupos étnicos tengan un lenguaje incluyente, con perspectiva de género, bajo un enfoque diferencial y de acción sin daño

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
2.1 Información respecto al contexto de la diversidad étnica de Colombia. Los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrodescendientes, Raizales y Palenqueras y el pueblo Rrom, sus procesos de organización y niveles de representación.	a) El equipo técnico responsable de la implementación del catastro Multipropósito, debe contar con conocimientos respecto a la diversidad étnica de Colombia, es fundamental para un buen relacionamiento y trabajo en campo. b) El equipo técnico debe documentarse y conocer los procesos organizativos que tienen los grupos étnicos y sus diferentes niveles de representación desde local hasta nacional, esto permite que se identifique con que niveles de organización se deben relacionar.

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
2.2 Información de la normativa existente de protección de derechos de los grupos étnicos en Colombia.	En Colombia se han ratificado diferentes tratados internacionales, convenios, declaraciones que reconocen los derechos de los grupos étnicos, es necesario que el equipo técnico conozca dicha normatividad para que la apliquen en el ejercicio del trabajo.
2.3 Información a los profesionales de conceptos como libre determinación y gobierno propio, territorio, resguardo, territorios colectivos, identidad y cultura.	Los grupos étnicos en Colombia en sus diferentes procesos de organización y reivindicación de derechos, en especial el derecho a la diversidad cultural, para lo cual hoy se habla de resguardos indígenas, territorios colectivos, identidad, y cultura diferente. Estos conceptos y otros que fortalezcan una visión de lo que significa tener territorios colectivos son fundamentales en los equipos técnicos.
2.4 Socialización de lineamientos de los mínimos de información que cada equipo de trabajo debe tener en cuenta al momento de abordar el Catastro Multipropósito con los grupos étnicos.	Es necesario que todos los grupos técnicos tengan la misma información respecto a lo que representan los grupos étnicos, sus diferencias y concepciones de mundo, para que se tengan elementos comunes para todos los equipos técnicos
2.5 Documentación de los aspectos puntuales a tener en cuenta al momento de abordar a los grupos étnicos.	Realizar una caracterización previa de las comunidades étnicas en territorios colectivos: ubicación geográfica y catastral, rutas de acceso; datos estadísticos, infraestructura y equipamientos, etc.
2.6 Socialización de información respecto al carácter de las autoridades de los grupos étnicos.	La Constitución Política reconoce que” las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”. Por su parte, el cabildo indígena es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad. Esto permitirá que los equipos técnicos sean conscientes de la necesidad, importancia y pertinencia de coordinar actividades con un cabildo indígena o con un Consejo Comunitario,

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
2.7 Explicación respecto a la existencia de leyes propias de los grupos étnicos que se deben cumplir.	Cada grupo étnico tiene leyes internas propias que regulan el comportamiento tanto de sus integrantes como de quienes realizan actividades dentro de dichos territorios. Conocer dichas leyes o reglamentos internos permitirá que los equipos técnicos no infrinjan dichas normas por desconocimiento.

Programa 3. Socialización

En los grupos étnicos el conocimiento se adquiere a través de la oralidad, por lo tanto, no debe darse por hecho que con una reunión la información ya fue asimilada por esta población. Es necesario que el equipo responsable de la implementación del Catastro Multipropósito en los territorios de los grupos étnicos esté en capacidad de socializar e informar el proyecto en su estado de avance en cualquier momento, pues los grupos étnicos pueden preguntar sobre el tema en diferentes espacios.

Este Programa debe ejecutarse independiente de las socializaciones que el equipo de Catastro realice con entidades locales o regionales, organizaciones locales o regionales

Objetivo

- Fortalecer y documentar al grupo étnico sobre los alcances de la implementación del Catastro Multipropósito, los impactos que puede generar, el cronograma y la metodología de trabajo que se implementará.
- Brindar información sobre las personas responsables del trabajo a realizar.

Actividades preparatorias

- Realizar un análisis de contexto étnico donde se identifique los niveles de vulnerabilidad de las comunidades, su comprensión del castellano, la necesidad de utilizar intérpretes
- Identificar y acordar con las comunidades y sus autoridades el lugar más adecuado para hacer la socialización

- Realizar rituales de armonización del espacio
- Articular con las autoridades tradicionales la apertura de los espacios
- Articular con las autoridades tradicionales la presencia de un traductor cuando sea necesario
- Adecuar las piezas comunicativas acorde con el grupo étnico a quien se le socializa
- Identificar las mejores ayudas pedagógicas a utilizar durante las socializaciones
- Vincular metodologías propias de las comunidades, tales como el círculo de la palabra
- Garantizar la presencia de las autoridades legítimamente representativas de las comunidades étnicas
- Garantizar la alimentación (acorde a la dieta de las comunidades), transporte y, si es necesario, alojamiento para los participantes
- Ambientar la reunión mediante llamadas telefónicas, cuñas radiales o los medios que los grupos étnicos tengan para comunicarse
- Preparar la documentación a entregar en un lenguaje fácil de entender por el grupo étnico
- Garantizar la presencia de mujeres durante la jornada de socialización

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
3.1 Comprensión por parte de las comunidades de los contenidos propios del Catastro Multipropósito en lenguas propias étnicas, - a través del traductor/intérprete-.	Siempre que se realicen reuniones con los grupos étnicos que no tengan un conocimiento del castellano suficiente para que sea esta la lengua utilizada, se identificará, de preferencia en coordinación con las autoridades indígenas, cuenten con lengua materna, un traductor/intérprete, y se garantizará su presencia en los espacios de diálogo.
3.2 Construcción conjunta con la comunidad de una ruta de trabajo donde se identifiquen las actividades y tiempos en que se adelantarán estas en los territorios colectivos.	En las reuniones de socialización con las comunidades étnicas, indicar los tiempos y actividades que se realizarán, los procedimientos a seguir para levantar la ficha catastral, definir claramente el rol de la comunidad y del equipo técnico durante la implementación del barrido catastral.
3.3 Construcción con la comunidad un cronograma de reuniones tentativas para explicar los avances del trabajo y la reunión del cierre del proyecto con el grupo étnico.	Las reuniones con las comunidades étnicas permitirán conocer los avances del trabajo, solucionar dificultades y avanzar en las actividades.

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
3.4 Socialización en lengua materna el mecanismo de quejas y reclamos y verificar que la comunidad comprendió su existencia y cómo acceder al mismo.	Con la socialización del mecanismo de quejas y reclamos la comunidad podrá conocer de primera mano cual es el procedimiento que desde el Catastro Multipropósito se cuenta para realizar alguna petición o un reclamo, cuanto se tardará la respuesta y quien será el responsable de brindar dicha respuesta.
3.5 Entrega de material con un lenguaje sencillo a los participantes, cuando sea pertinente, donde se explique el proyecto.	Brindar información de lo que es el Catastro Multipropósito en un lenguaje sencillo permitirá que la comunidad pueda acceder a la información de manera oportuna lo cual genera confianza y transparencia.
3.6 Participación activa de mujeres durante la jornada de socialización.	La participación de mujeres tanto de las comunidades étnicas como en los equipos técnicos permitirá construir relaciones incluyentes puesto, que hay comunidades étnicas que no permiten que las mujeres dialoguen con hombres que no sean de su grupo étnico; es por ello que, si en el equipo técnico hay mujeres, permitirá superar esta barrera social.

Programa 4. Información y comunicación.

La información y comunicación son fundamentales en la implementación del Catastro Multipropósito con los grupos étnicos. Es por ello que se debe tener en cuenta la oralidad de las comunidades étnicas al momento del diseño de las piezas comunicativas a utilizar.

Objetivo

Garantizar que la información y comunicación con los grupos étnicos respondan a las características de dichas poblaciones, lo que implica que los mensajes sean culturalmente adecuados, que respeten y reconozcan la diversidad étnica y cultural de estas poblaciones y que se tengan en cuenta el entorno socio ambiental donde viven los grupos étnicos.

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
4.1 Garantía para que todas las piezas comunicativas estén en un lenguaje sencillo.	Permitirá mantener una comunicación fluida y permanente con los grupos étnicos.
4.2 Garantía que los mensajes no solo se plasmen por escrito sino que también se utilicen medios orales y de video para su difusión.	En los grupos étnicos por naturaleza la comunicación que realizan es oral, en su mayoría no recurren a la escritura para comunicarse. Es por ello necesario que los mensajes a transmitir no solo se centren en la escritura, sino en medios audiovisuales y la oralidad debe ser el eje de la comunicación con los grupos étnicos.
4.3 Sistema de quejas y reclamos activo.	El sistema de quejas y reclamos debe ser una herramienta que los grupos étnicos identifique cómo suyo, por lo cual se debe mantener activo y en funcionamiento durante todo el tiempo del Catastro Multipropósito en los territorios étnicos.
4.4 Definición de espacios donde las comunidades étnicas puedan dirigirse a resolver inquietudes.	Los espacios físicos que se utilicen para brindar información sobre el Catastro Multipropósito, deben ser fácilmente identificables y accesibles por las comunidades étnicas, y las mismas deben estar acondicionadas para que los visitantes de los grupos étnicos se sientan cómodos, hay que tener en cuenta que muchas de las comunidades étnicas viven alejadas de las zonas urbanas.
4.5 Construcción de materiales pedagógicos que permitan a las comunidades participar.	Dentro de los materiales pedagógicos a utilizar, se recomienda diseñar algunos que permitan la retroalimentación por parte de los grupos étnicos, pensar en materiales donde las comunidades étnicas puedan manifestar sus opiniones o plasmar sus pensamientos.

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
4.6 Capacitación al personal que atiende a las comunidades étnicas.	Muchas comunidades étnicas manejan protocolos de reuniones, o de respeto para con las autoridades propias, es por ello necesario que las personas que vayan a atender a miembros de las comunidades étnicas, conozcan de estas situaciones específicas para que brinden la atención indicada.
4.7 Disposición de información en página web, correo electrónico, boletines y cartillas.	Difundir información del alcance del Catastro Multipropósito por los medios de comunicación adecuados, facilitará su implementación en todos los aspectos y ofrecer soluciones a interrogantes que surjan.
4.8 Emisión de mensajes claros y con información precisa a las comunidades.	Los mensajes que se manejen deben ser claros, directos y que eviten interpretaciones diferentes al mensaje mismo, de lo contrario, las comunidades étnicas pueden interpretar otros alcances y la obtención de resultados diferentes al propósito mismo del catastro.
4.9 Uso de criterios para el manejo de la información y la comunicación en la implementación del Catastro Multipropósito en territorios de grupos étnicos.	Con la implementación de los criterios listados se logrará que la comunicación e información del Catastro Multipropósito llegue a los grupos étnicos sin ninguna barrera de tiempo, de calidad y en la lengua propia de los grupos étnicos
	<p>Criterios de la información.</p> <p>a. Información Oportuna: La información necesaria para garantizar un verdadero proceso de participación, debe estar disponible para los grupos étnicos con la debida anticipación para lograr su difusión, comprensión y discusión) y en los sitios donde se necesita. Considerar la inexistencia en muchos casos de energía eléctrica, o de acceso a redes, por lo que la información debe ser consignada en medios idóneos, de acuerdo con las condiciones existentes de cada comunidad.</p>
	<p>b. Información de Calidad: En su contenido, la información debe ser rigurosa y veraz. En su forma, debe ser clara y comprensible para quien la requiere, sin que por ello pierda ni profundidad ni rigor conceptual. En este sentido, se deben tener claros los beneficios que para las comunidades étnicas trae el catastro multipropósito.</p>

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
	<p data-bbox="696 276 1910 411">c. Información accesible: Quienes requieren la información deben tener posibilidad de acceder a ella y hacer efectiva dicha posibilidad. La información debe estar disponible y accesible a la población, no hay que olvidar que los grupos étnicos son de tradición oral y van a priorizar información que este en dicho medio.</p> <p data-bbox="696 491 1910 667">d. Retro-alimentación: La comunicación, como proceso interactivo y de doble vía, debe facilitar que el usuario sea a su vez generador de nueva información que realimente el proceso a través de los diálogos en doble vía: desde la parte institucional como responsable del levantamiento de la información y desde las comunidades. Para ello es necesario dejar claramente contruidos los canales por los cuales las comunidades pueden hacer dicha retroalimentación.</p> <p data-bbox="696 722 1910 858">e. Culturalmente adecuada: Lo cual implica que la información que se entregue a las comunidades étnicas deben expresar mensajes familiares o coloquiales a los grupos étnicos. Es necesario la traducción de los mensajes tanto escritos como orales en las lenguas de las comunidades étnicas cuando se requiera a través de intérpretes o traductores</p>

Programa 5. Participación comunitaria

La participación comunitaria en los territorios de los grupos étnicos se considera piedra angular para lograr los objetivos planteados. En este sentido, la participación implica el involucramiento de las comunidades en el trabajo de la implementación del catastro en sus territorios.

Se debe considerar la capacitación para algunos integrantes de las comunidades en el manejo de las herramientas propias de recolección de información e involucrarlos en los equipos de trabajo de las empresas contratistas o de la Unidad Ejecutora para la implementación del Catastro en los territorios étnicos.

Objetivo

Garantizar la participación activa de las comunidades étnicas y de sus instituciones representativas en la implementación del Catastro Multipropósito en los territorios de los grupos étnicos

Actividades

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
5.1 Identificación de las instancias de participación comunitaria que tienen los grupos étnicos en el territorio.	Todos los grupos étnicos y sus comunidades tienen un nivel de organización: Cabildo o Consejo Comunitario; las asociaciones de cabildos o de Consejos comunitarios (mayores o menores); las asociaciones de autoridades tradicionales , en el nivel regional las organizaciones regionales y en el nivel nacional las organizaciones de pueblos indígenas y de comunidades afros, entre otros. De otra parte, dentro de las comunidades étnicas se reconocen autoridades tradicionales; es por ello necesario identificar con cual nivel se debe relacionar el equipo técnico del Catastro.
5.2 Análisis de actores de los grupos étnicos.	Realizar un análisis de actores donde se identifiquen los actores clave que pueden incidir significativamente en la ejecución del proyecto (positiva o negativamente). Estos actores pueden tener la cualidad de ser internos o externos y es fundamental para lograr los objetivos, determinar claramente quiénes son y qué rol juegan respecto a la comunidad.
5.3 Coordinación de las actividades con la autoridad representante de las comunidades.	Toda actividad que se planea realizar en territorio de los grupos étnicos es necesario que se coordine de manera anticipada y clara con la autoridad de la comunidad.

ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
5.4 Garantía para que la persona que haga las veces de interprete sea definida por las mismas autoridades étnicas.	Esto garantiza por un lado que hay un aval de la comunidad respecto a la persona, y respecto a la calidad de la traducción, redundando en el logro de los objetivos del Catastro Multipropósito.
5.5 Definir junto con las comunidades étnicas la o las personas que acompañarán los recorridos por los territorios étnicos.	Todo recorrido que se realice por los territorios de los grupos étnicos debe estar acompañado por la autoridad de la comunidad o por quien delegue.
5.6 Identificación y respeto por los mecanismos e instancias propias de toma de decisión de los grupos étnicos y acatar sus decisiones.	Los grupos étnicos tienen sus propios mecanismos e instancias propios de toma de decisiones las cuales deben ser identificadas y respetadas, así como lo deben ser las decisiones y acuerdos frente a los momentos oportunos para realizar las actividades contempladas. Ejemplo: algunas comunidades no realizan actividades si están en rituales, realizando pagos, o en preparación o cosecha de alimentos.
5.7 Identificación junto con las comunidades de los territorios de los grupos étnicos las situaciones que generan conflicto, tensiones o preocupaciones con vecinos de los territorios.	Los posibles conflictos que puedan existir o aparecer sobre la información catastral de los territorios étnicos, deben identificarse y documentarse en el alcance propio del levantamiento de la información catastral a que se tenga acceso y que las comunidades den a conocer a través de documentación que así lo refleje. Dicha información quedará registrada en el componente material del Catastro y no será objeto de calificación por parte del operador catastral.
5.8 Capacitación a integrantes de las comunidades étnicas.	Como parte de la identificación de los mecanismos de coordinación de las actividades se establecerá el alcance de las capacitaciones que se den a integrantes de las comunidades, respetando el alcance de la operación de levantamiento de información catastral.
5.9 Aseguramiento previo para que las reuniones, sitios y mensajes a entregar no pongan en riesgo la vida de los grupos étnicos y evitar generar acción con daño.	Usando se programen las reuniones se coordinará con las comunidades los sitios y condiciones más convenientes para garantizar condiciones óptimas para su desarrollo.

ANEXO 3. CONDICIONES DE SEGURIDAD

Los trabajos de CM y POSPR implican que numerosos grupos de personas se desplacen a diferentes zonas rurales del territorio y eventualmente se expongan a riesgos de seguridad. De otra parte, en zonas con altos índices de despojo o alto control de grupos armados (disidentes, delincuencia común, bandas delincuenciales), institucionalmente débiles o con alta incidencia del narcotráfico, las actividades de catastro y ordenamiento social de la propiedad pueden afectar el frágil equilibrio y afectar a la población más vulnerable. Para minimizar estos riesgos es necesario evaluar cuidadosamente las posibles zonas a intervenir y no incluir en lugares en los cuales persiste el conflicto armado, los actores del despojo aún dominan la zona, o la situación es de alta peligrosidad, hasta tanto no exista una mejora en las condiciones de seguridad para el personal y la población. En los municipios seleccionados y especialmente en los que tengan indicadores medios de inseguridad, se debe monitorear la situación en forma continua durante todo el proyecto. Los equipos de trabajo deberán contar con un protocolo de seguridad para definir la forma de actuar en casos críticos tales como: retención de personas, carros o equipos, robo, amenazas o situaciones de conflictos, protestas, cierre de vías o situaciones de orden público.

Al iniciar la operación, la entidad que lidera el proyecto en campo, bien sea ANT, IGAC o el DNP, debe establecer contacto con los responsables de la seguridad en el territorio, acorde a la situación específica identificada, Policía Nacional, Comités de Seguridad municipal, Ejército Nacional, Defensoría del Pueblo, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal y evaluar si la situación requiere acompañamiento. En caso de que la URT, la UARIV³⁰ o la ART estén adelantando proyectos en el territorio, solicitar información acerca del esquema de seguridad que emplean.

Entre las recomendaciones más exitosas, está tener canales de comunicación bien establecidos: una buena relación con la comunidad, recaudar datos acerca de la situación y eventos relacionados con la seguridad y contar con personas de la comunidad en el equipo de trabajo. Así mismo, es fundamental informar desde el principio el objetivo del proyecto, lo que se va a hacer y lo que no y dar la mayor claridad posible para no generar equívocos, temores o falsas expectativas.

Se realizará monitoreo constante de la situación en los municipios seleccionados y en el caso de mostrar que la situación se torna peligrosa o de alto riesgo para la intervención, evaluará la necesidad de suspender los trabajos³¹. Los indicadores principales son:

- Homicidios: Estadísticas de homicidios sucedidos en los últimos 5 años, según datos consolidados por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Presencia de Grupos Armados Organizados: - GAO o grupos que ejercen sobre una parte del territorio un control que les permite realizar operaciones militares sostenidas y concertadas (Ministerio de Defensa). Los datos serán suministrados por el Ministerio de Defensa Nacional y de la comunidad.

³⁰ Unidad para la Atención y reparación Integral a las víctimas

³¹ POSPR-G-014 Guía para el monitoreo y seguimiento de las condiciones de seguridad en la operación por oferta. ANT, 2018.

- Presencia de Grupos delictivos Organizados – GDO o grupos que actúan concertadamente para cometer delitos graves y obtener beneficio económico o material (Ministerio de Defensa). Los datos serán suministrados por el Ministerio de Defensa Nacional y de la comunidad.
- Presencia GAO residual o disidencias de las FARC: Los datos serán suministrados por el Ministerio de Defensa Nacional y de la comunidad.
- Riesgo por Desplazamiento Forzado: Información suministrada por la Defensoría del Pueblo, el Sistema de Alertas Tempranas – SAT, Comité de desplazados
- Violencia contra actores vinculados en asuntos de tierras: Información suministrada por la Defensoría del Pueblo, el Sistema de Alertas Tempranas - SAT
- Riesgo por Minas Antipersonales, Municiones sin explotar y Artefactos Explosivos Improvisados: suministrados por la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, y en cada territorio por el operador que realiza el desminado, bien sea la Brigada de Desminado Humanitario No 1, la Agrupación de explosivos y Desminado de la Infantería de Marina o uno de los otros 8 grupos que realizan este trabajo.

Para los sitios en donde se implementará el programa, se realizará el seguimiento a eventos relacionados con la seguridad usando fuentes abiertas (motores de búsqueda, sitios en la red, bases de datos) que tengan relación con los indicadores ya mencionados y otras variables que afectan el orden público como paros armados, restricciones a la movilidad, presencia de cultivos ilícitos, minería ilegal criminal.

ANEXO 4. PROTOCOLIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA CON LOS PUEBLOS ÉTNICOS

ACTA DE PROTOCOLIZACIÓN CONSULTA PREVIA CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

ACTA DE PROTOCOLIZACIÓN CONSULTA PREVIA CON EL PUEBLOS RROM

**ACTA DE CIERRE DE PLAZO CONSULTA PREVIA CON COMUNIDADES NEGRAS,
AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS**

REPORTE DNP SOBRE GESTIÓN CONSULTA PREVIA

Texto íntegro del informe elaborado por el DNP con fecha 7 de junio de 2017.

El pasado 19 de mayo la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior instaló la consulta previa del proyecto de ley por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito y el decreto que reglamenta el proceso de gestión catastral multipropósito en territorios de grupos étnicos, ante las Autoridades Indígenas de las cinco organizaciones con asiento en la MPC. Este proceso de consulta se aborda mediante el procedimiento especial Fast Track, acordado previamente con la Mesa Permanente de Autoridades Indígenas. En la instalación se presentaron los decretos ley, proyectos ley y decretos que deben ser consultados con los pueblos indígenas por parte de las diferentes entidades del gobierno nacional. De igual manera las organizaciones representadas en la Mesa Permanente presentaron un documento que incluye las disposiciones para regular la implementación del capítulo étnico acordado en el punto 6.2 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en relación con los pueblos indígenas.

El Subdirector General de Planeación presenta ante las organizaciones que hacen parte de la Mesa Permanente y las instituciones invitadas a la consulta, el proyecto de ley de catastro y los objetivos, alcances y resultados esperados del CM.

La metodología de trabajo del proceso de consulta consistió en la conformación de mesas técnicas de discusión de los documentos presentados, en las que se recogerían las propuestas del gobierno y las de los pueblos indígenas, buscando consenso y definiendo los puntos de disenso, que posteriormente se presentarían ante la Mesa Permanente en pleno para el análisis y discusión.

El primer punto de desacuerdo fue respecto al proyecto de ley, en el que las comunidades indígenas plantearon que en vez de tener un decreto que reglamentara el tema étnico en el proyecto de ley, se construyera un capítulo étnico en el proyecto de ley, que recogiera los postulados que las comunidades habían incluido en el documento del capítulo étnico presentado al Gobierno.

Después de varias discusiones al respecto se aceptó la construcción del capítulo étnico dentro del proyecto de ley. Y se partió de algunos puntos que estaban en el decreto presentado y en el documento de las organizaciones indígenas.

Primero se definieron principios del catastro multipropósito en tierras de grupos étnicos: a) Enfoque diferencial étnico, b) Respeto por el derecho mayor, derecho propio, ley de origen o ley natural c) Objeción cultural d) Principio de progresividad y no regresividad de los derechos e) Dignidad f) Autonomía g) Identidad territorial ancestral y/o tradicional h) No discriminación i) Carácter de derechos sobre tierras de comunidades étnicas j) Acción sin daño.

Posteriormente se presentaron capítulos para discusión e inclusión en el articulado, relacionados con varios temas referentes a: Objetivo del catastro multipropósito en los pueblos y comunidades étnicas; Información sobre donde se desarrollará el proceso; Garantía de participación en el proceso de gestión catastral multipropósito; Criterios generales de la guía metodológica para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito; Coordinación del proceso de gestión catastral multipropósito con los pueblos y comunidades indígenas no contactados, en contacto inicial o en aislamiento voluntario; Especificidades de la gestión catastral en las tierras

de pueblos y comunidades étnicas; módulo de información indígena; uso y acceso del módulo de información y un párrafo en el que se definen criterios para priorización de municipios para el desarrollo de catastro multipropósito.

Los puntos de disenso parcial que se presentaron en la Mesa de Concertación y que fueron discutidos por las organizaciones y el gobierno se centraron en criterios generales de la guía metodológica. En este punto la discusión que presentó el equipo indígena se planteó sobre la necesidad de la articulación con los territorios y que se coordinara y articulara con las organizaciones nacionales, regionales y las autoridades propias de las comunidades. El DNP planteó que la coordinación y articulación se realizara con las organizaciones regionales, locales y autoridades propias.

El otro punto de disenso fue el capítulo sobre especificidades de la gestión, específicamente en el literal a) en el que se incluye nuevamente la participación efectiva de las organizaciones nacionales en el proceso de gestión catastral.

Finalmente, después de varias discusiones se acordó incluir a las organizaciones nacionales pero dirigido más hacia las formas y alcance de la coordinación en la construcción de los criterios generales de la guía. En el capítulo relacionado con las especificidades de la gestión catastral en tierras de los pueblos y comunidades indígenas la participación se centró hacia las organizaciones regionales, locales y autoridades propias.

Por último, es pertinente aclarar que el componente étnico del proyecto de ley se centró principalmente a lo discutido y concertado en el marco de la Mesa Permanente y los acuerdos de la consulta previa realizada con el pueblo Rrom. Allí se precisaron puntos relacionados con el acceso a la información y la necesidad de convocar a las autoridades en las socializaciones que se realicen en los municipios en los que tienen presencia y la necesidad de su inclusión en la variable étnica.

Con las comunidades raizales y palenqueras la Dirección de Asuntos Para Comunidades Negras, las Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, se reunió el pasado 19 de febrero de 2017 e informó a delegados y delegadas del Espacio Nacional de Consulta Previa de la necesidad de acordar los criterios y la dinámica para realizar la consulta previa. Luego de abordar y agotar la discusión en esta sesión, sin llegar a acuerdos, se les comunicó que el Espacio Nacional para el desarrollo de la consulta de todos los Proyectos de Ley, en la implementación del Acuerdo Final de paz. Y que siendo respetuosos de la autonomía y del derecho fundamental a la consulta previa, se enviaría a cada consejo comunitario del país los proyectos de “Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito” y proyecto de Resolución por “Por la cual se dictan reglas para el proceso de gestión catastral multipropósito en tierras de los grupos étnicos”. Esta información fue enviada a cada uno de los 233 consejos comunitarios de todo el país, para que enviaran sus propuestas y lineamientos y poder incluirlos en la discusión con los otros grupos étnicos.

